

UNIwersytet Gdański
SZKOŁA DOKTORSKA NAUK HUMANISTYCZNYCH I
SPOŁECZNYCH

Jakub Krzysztof Plebański

ROZPRAWA DOKTORSKA

**PUBLICZNOPRAWNE ASPEKTY SPRZEDAŻY ENERGII
ELEKTRYCZNEJ ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH**

Praca doktorska z zakresu nauk prawnych napisana pod kierunkiem
naukowym prof. dr. hab. Andrzeja Powałowskiego

Promotor pomocniczy: dr Magdalena Jaś-Nowopolska

Rozprawa doktorska uwzględnia stan prawny na dzień 27.06.2024 r.

Gdańsk 2024

Spis treści

<i>Wstęp</i>	9
<i>Rozdział I. Uwarunkowania prawne sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych</i>	21
1.1. Wprowadzenie	21
1.2. Pojęcie odnawialnych źródeł energii	22
1.3. Pojęcie odnawialnych źródeł energii na płaszczyźnie normatywnej	25
1.3.1. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w unijnym porządku prawnym	27
1.3.2. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w krajowym porządku prawnym	31
1.3.3. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w aktach prawa międzynarodowego.....	34
1.4. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	37
1.4.1. Status prawny energii elektrycznej z perspektywy interesu prywatnoprawnego.....	38
1.4.1.1. Prawnorzeczowy status energii	39
1.4.1.2. Energia elektryczna jako produkt niebezpieczny	42
1.4.2. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z perspektywy interesu publicznoprawnego.....	44
1.4.3. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle regulacji unijnych.....	47
1.4.3.1. Znaczenie normatywne energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w prawie unijnym.....	48
1.4.3.2. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jako towar	50
1.4.3.3. Ograniczenia swobody przepływu towarów w odniesieniu do energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ...	52
1.5. Ramy prawne państwowej interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	54
1.5.1. Podstawy dla interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa unijnego	56
1.5.2. Podstawy dla interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa krajowego.	62
1.5.3. Podstawy dla interwencji publicznoprawnej w sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych w świetle prawa międzynarodowego.....	70
1.6. Podsumowanie.....	76
<i>Rozdział II. Przesłanki oraz cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych</i>	82
2.1. Wprowadzenie	82
2.2. Przesłanki interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	84

2.2.1. Przesłanka formalna interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	85
2.2.2. Przesłanka materialna interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	86
2.3. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	94
2.3.1. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w polityce gospodarczej	96
2.3.2. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w aktach normatywnych	103
2.3.3. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w uzasadnieniach projektów aktów normatywnych.....	107
2.3.4. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w aksjologii prawa gospodarczego publicznego	110
2.4. Przesłanki oraz cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – rozróżnienie kategorii	115
2.5. Znaczenie ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	120
2.5.1. Ochrona środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju – znaczenie normatywne pojęć.....	122
2.5.2. Wpływ ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na regulację energetyki odnawialnej	128
2.6. Znaczenie bezpieczeństwa energetycznego wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	133
2.6.1. Bezpieczeństwo energetyczne – znaczenie normatywne pojęcia	134
2.6.2. Odnawialne źródła energii jako determinanta bezpieczeństwa energetycznego	139
2.6.3. Wpływ bezpieczeństwa energetycznego na regulację energetyki odnawialnej.....	143
2.7. Znaczenie zobowiązań międzynarodowych oraz regulacji prawa unijnego wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	148
2.8. Podsumowanie	160

Rozdział III. Oddziaływania publicznoprawne na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	167
3.1. Wprowadzenie	167
3.2. Działania regulacyjne podejmowane przez państwo w obszarze umowy sprzedaży energii	168
3.2.1. Status umowy sprzedaży energii z perspektywy prawa prywatnego	169
3.2.2. Status umowy sprzedaży energii w perspektywie prawa publicznego.....	175

3.2.3. Relacja przepisów prywatnoprawnych i prawa publicznego w ramach umowy sprzedaży energii	179
3.2.4. Wybrane instrumenty regulacyjne stosowane przez państwo w obszarze sprzedaży energii.....	181
3.2.4.1. Obowiązkowe składniki umowy sprzedaży energii	181
3.2.4.2. Zmiana dostawcy energii.....	184
3.2.4.3. Obowiązki informacyjne	189
3.3. Działania regulacyjne podejmowane przez państwo w obszarze umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	191
3.3.1. Regulacja treści umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	193
3.3.2. Regulacja statusu prawnego stron umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	196
3.3.2.1. Wytwórca energii ze źródeł odnawialnych.....	198
3.3.2.2. Specyficzne formy organizacyjno-prawne dla energetyki lokalnej	201
3.4. Obowiązek zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	206
3.4.1. Ustawowy obowiązek kontraktowania.....	207
3.4.2. Zawarcie umowy sprzedaży w efekcie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.....	211
3.5. Ukształtowanie ceny w ramach umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	214
3.5.1. Obowiązek taryfowania.....	216
3.5.2. Cena energii elektrycznej jako efekt oddziaływania państwa na rynek energii	220
3.5.2.1 Oddziaływanie organów państwa na rynek kontraktowy	223
3.5.2.2. Oddziaływanie organów państwa na rynek giełdowy	226
3.5.2. Interwencja nadzwyczajna w rynek energii - ceny maksymalne energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	231
3.6. Umowa sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych a sposób dostarczania energii do odbiorców	235
3.7. Podsumowanie.....	238
Rozdział IV. Model nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	247
4.1. Wprowadzenie	247
4.2. Nadzór i kontrola - próba zdekodowania znaczenia i relacji pojęć	249
4.3. Nadzór i kontrola w prawie energetycznym.....	253
4.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki	258
4.4.1. Nadzór i kontrola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z podejmowaniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	263
4.4.2. Nadzór i kontrola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie	

wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	269
4.4.2.1. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczące zgodności wykonywania działalności gospodarczej z koncesją	270
4.4.2.2. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki związane z umową sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wobec podmiotów funkcjonujących w ramach systemów wsparcia.....	274
4.4.2.3. Inne uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki związane z umową sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	277
4.5. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta	280
4.5.1. Uprawnienia nadzorcze i kontrolne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące ochrony konkurencji w sektorze energetycznym na tle kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki	283
4.5.2. Uprawnienia nadzorcze i kontrolne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące ochrony konkurencji w odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	287
4.5.2.1. Działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakierowane na zachowanie prokonkurencyjnej struktury rynku	289
4.5.2.2. Działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję na rynku energii.....	293
4.6. Zadania nadzorcze i kontrolne przedsiębiorstw energetycznych wykonywane w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	298
4.6.1. Status prawny przedsiębiorstw energetycznych.....	299
4.6.2. Zadania nadzorcze i kontrolne przedsiębiorstw energetycznych	303
4.6.2.1. Uprawnienia nadzorcze związane z zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej	305
4.6.2.2. Redysponowanie potencjałem wytwórczym instalacji odnawialnych źródeł energii.....	309
4.6.2.3. Kontrola przez przedsiębiorstwa energetyczne ilości energii elektrycznej rozliczanej w ramach systemów wsparcia	313
4.7. Zadania nadzorcze i kontrolne Zarządcy Rozliczeń S.A. wykonywane w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	315
4.8. Podsumowanie.....	319
Rozdział V. Oddziaływanie władzy na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zastosowanie instrumentów wspierających.....	330
5.1. Wprowadzenie	330

5.2. Pojęcie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	334
5.3. Zastosowanie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	337
5.3.1. Instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych a bariery dla rozwoju energetyki odnawialnej.....	339
5.3.2. Wybrane kierunki związane z zastosowaniem instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	342
5.4. Reguły przyznawania pomocy publicznej a instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	344
5.5. Typologia instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	350
5.6. Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii.....	354
5.6.1. Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – próba zdefiniowania kategorii	355
5.6.2. Rodzaje systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii	358
5.6.3. Aukcyjny system wsparcia odnawialnych źródeł energii	369
5.6.3.1. Założenia aukcyjnego systemu wsparcia.....	370
5.6.3.2. Aukcyjny systemu wsparcia – mechanizmy rozliczeń.	375
5.6.3.3. Aukcyjny system wsparcia – ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	380
5.6.4. System świadectw pochodzenia	383
5.6.4.1. System świadectw pochodzenia – mechanizmy rozliczeń	385
5.6.4.2. System świadectw pochodzenia - ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	388
5.6.5. System taryf gwarantowanych i dopłat gwarantowanych do cen rynkowych.....	391
5.6.5.1. System taryf gwarantowanych i dopłat do cen rynkowych - ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.....	394
5.6.6. Rozliczenia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez prosumentów i spółdzielnie energetyczne	397
5.7. Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii.....	399
5.8. Podsumowanie.....	403
Zakończenie	410

Wykaz skrótów

Akty normatywne

k.c. — Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

k.p.a. — Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

k.p.c. — Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

Konstytucja RP — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.).

p.o.ś. — Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54.).

RED I — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

RED II — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

RED III — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r.

zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).
REMIT — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 326, str. 1 z późn. zm.).

TFUE — Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

TUE — Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

u.o.k.i.k. — Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 594).

u.o.z.e. — Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).

u.p.p. — Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

u.p.e. — Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

u.p.m.f. — Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich

farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

Sądy i Trybunały

NSA — Naczelny Sąd Administracyjny
SA — sąd apelacyjny
SN — Sąd Najwyższy
SOKIK — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK — Trybunał Konstytucyjny
TS — Trybunał Sprawiedliwości
TSUE — Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA — Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne

ACER — Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki
ang. — angielski
Dz. U. — Dziennik Ustaw
EFTA — Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EWG — Europejska Wspólnota Gospodarcza
GUS — Główny Urząd Statystyczny
GW — gigawat
i n. — i następne
IEA — Międzynarodowa Agencja Energetyczna
IPCC — Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu

IRENA — Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej
kom. — komentarz
kV — kilowolt
kW — kilowat
LEX/el — System Informacji Prawnej LEX
MW — megawat
ONZ — Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZE — Odnawialne Źródła Energii
PISM — Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
por. — porównaj
PPA — Power Purchase Agreement
red. — pod redakcją
s. — strona/y
S.A. — Spółka Akcyjna
Sp. z o. o. — Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
t. — tom
t.j. — Tekst jednolity
TPA — *third party access*
UE — Unia Europejska
UNECE — Europejska Komisja Gospodarcza
UOKIK — Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE — Urząd Regulacji Energetyki
vol. — wolumin
wyr. — wyrok
z późn. zm. — z późniejszymi zmianami
z. — zeszyt
zob. — zobacz

Wstęp

Jednym z najbardziej doniosłych procesów gospodarczych zachodzących obecnie na świecie jest transformacja zmierzająca w kierunku obniżenia emisyjności sektora energetycznego. Jej skala bywa porównywana z innymi, historycznie wcześniejszymi zmianami, które zasadniczo wpłynęły na kształtowanie się dostępu do energii przez człowieka: rewolucją przemysłową upowszechniającą wykorzystanie energetyczne węgla oraz z późniejszą szybką adaptacją gospodarek w stronę zastosowania ropy naftowej i gazu. Realizowana obecnie transformacja energetyczna stawia w centrum produkcję czystszej oraz efektywniej dostarczanej i zużywanej energii. Jednym z jej filarów jest wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Rozwój odnawialnych źródeł energii jest zjawiskiem leżącym w centrum zainteresowania krajowej oraz unijnej polityki energetycznej. Odnosi się on bowiem do żywotnych interesów państwa oraz całej wspólnoty europejskiej, do których zaliczają się: niezależny i autonomiczny dostęp do energii, zapewnienie tańszej energii dla gospodarki i społeczeństwa, ograniczenie zanieczyszczeń środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, a także odpowiedź na regularny wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną. Uzasadnia to aktywne działania państwa w tym obszarze, częstokroć mające wymiar interwencyjny, dążący do osiągnięcia wybranych celów przyjętych przez władze poprzez ingerencję w wolność działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, że w przypadku energetyki odnawialnej wspomniane cele mają charakter wyjątkowo ambitny, zwłaszcza w kontekście dążenia przez Unię Europejską do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Zważywszy na to, że obecnie sektor energetyczny odpowiada za większość całkowitych emisji gazów cieplarnianych w Unii, transformacja w kierunku energetyki odnawialnej będzie odgrywać w tym zakresie kluczową rolę.

Choć sam interwencjonizm jest pojęciem nienormatywnym, to jednak jego urzeczywistnieniu służy zastosowanie przez organy państwa środków i kategorii o charakterze prawnym, służących funkcjonowaniu mechanizmu oddziaływania państwa na gospodarkę. Na tej zasadzie władza państwowa wpływa również na sferę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Problematyka sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych leży w obszarze zainteresowania zarówno prawa prywatnego oraz prawa publicznego. Nie ma bowiem wątpliwości, że u podstaw mowa jest o stosunku zobowiązaniowym, zaś umowa sprzedaży jako umowa nazwana funkcjonuje w polskim kodeksie cywilnym. Optyka prywatnoprawna nie daje jednak, w tym przypadku, pełnego obrazu dotyczącego osadzenia w systemie normatywnym sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jak wspomniano, obszar ten cechuje się znaczącym oddziaływaniem organów państwa poprzez zastosowanie norm o charakterze publicznoprawnym i zdaje się mieć kluczowe znaczenie w perspektywie wpływu na rozwój energetyki odnawialnej. Sprzedaż energii jest bowiem główną treścią zarobkowego charakteru wykonywania działalności gospodarczej przez jej wytwórców. Zarazem energia elektryczna stanowi podstawową, zbywaną postać energii wyprodukowanej w instalacjach odnawialnych źródeł energii. Tym samym, interweniując w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, państwo w zasadniczy sposób wpływa na sytuację całego sektora energetyki odnawialnej, w tym na warunki inwestycyjne decydujące o spełnieniu założeń polityki energetycznej w zakresie wzrostu poziomu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w ramach miksu energetycznego.

Zwiększona skala interwencjonizmu, która widoczna jest na przykładzie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wiąże się z obserwowaną prawidłowością dotyczącą wyodrębnienia się kategorii odnawialnych źródeł energii jako przedmiotu regulacji publicznoprawnej. Jej najbardziej widocznym świadectwem są działania legislacyjne polegające na uchwaleniu osobnych aktów

prawnych poświęconych temu obszarowi. W prawie krajowym jest to m.in. ustawa o odnawialnych źródłach energii, której przepisy w dużej mierze wyekstrahowane zostały z ustawy prawo energetyczne. Z kolei w prawie unijnym mowa jest przede wszystkim o serii dyrektyw w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Podobny trend legislacyjny pojawia się także w innych państwach europejskich. Proces ten znacząco wykracza jednak poza ustanowienie wspomnianych aktów prawnych, a w istocie dotyczy on przede wszystkim wykorzystania przez państwo instrumentów publicznoprawnego oddziaływania specyficznych właśnie dla energii ze źródeł odnawialnych, a zatem całościowo lub częściowo autonomicznych wobec regulacji właściwych przedmiotowo dla energii wyprodukowanej w źródłach nieuznawanych za odnawialne.

Występowanie różnic w zakresie stosowanych przez organy władzy instrumentów publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, względem sprzedaży energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł nieodnawialnych, stanowi zarazem główny problem badawczy podjęty w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Z kolei celem tejże rozprawy doktorskiej jest zbadanie środków, za pomocą których organy państwa interweniują w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez ich identyfikację i usystematyzowanie, wskazanie przyczyn ich wprowadzenia do systemu prawnego, a także dokonanie oceny ich zastosowania.

Przyjęty cel odpowiada dwóm, stawianym w niniejszej dysertacji, tezom badawczym. W myśl pierwszej z nich, w obecnym otoczeniu prawnym możliwe jest wskazanie charakterystycznych środków publicznoprawnych, które znajdują zastosowanie jedynie wówczas, gdy przedmiotem sprzedaży jest właśnie energia elektryczna wyprodukowana w instalacji odnawialnego źródła energii. Wspomniane środki mogą zaś cechować się odmiennością tj. wynikać z modyfikacji instrumentów stosowanych przez organy władzy państwowej w odniesieniu do innych części gospodarki energetycznej lub odrębnością - będąc strukturalnie wydzielonymi, właściwymi

wyłącznie dla energetyki odnawialnej. Wiąże się z nią druga teza, w myśl której badane odmienności i odrębności oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wynikają przede wszystkim ze znaczenia energetyki odnawialnej w perspektywie realizacji celów polityki energetycznej, uwzględniającej ambitne założenia rozwoju odnawialnych źródeł energii, stawiane przez Unię Europejską.

Zakreślając obszar badawczy wskazać należy, że ze względu na przedstawiony problem badawczy, niniejsza praca koncentrować będzie się wokół tych elementów, które wyróżniają sprzedaż energii elektrycznej przez wytwórców i prosumentów energii odnawialnej na tle sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł nieodnawialnych. Ich wspólną podstawą jest ingerencja przez państwo w sferę wolności działalności gospodarczej. Mając więc świadomość wieloaspektowości problematyki publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych poza marginesem rozważań pozostawione zostaną aspekty wymykające się realizacji polityki gospodarczej państwa, a dotyczące kontroli sądowej, sądowno-administracyjnej czy sfery zarezerwowanej dla polityki fiskalnej.

Poza przyjętym obszarem badawczym znajdują się także aspekty jedynie pośrednio związane z problematyką sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a dotyczące prawnych uwarunkowań realizacji procesu inwestycyjnego w zakresie instalacji odnawialnych źródeł energii, a także prawnych aspektów przesyłu, dystrybucji i magazynowania energii elektrycznej. Należy także nadmienić, że niniejsze badania nie dotyczą działalności przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną, dokonujących odsprzedaży energii elektrycznej wprowadzonej uprzednio do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. W odniesieniu do tej grupy przedsiębiorców nie można bowiem mówić o sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych, rozumianej jako energia wytworzona bezpośrednio z instalacji odnawialnych źródeł energii.

Uzasadniając temat niniejszej rozprawy doktorskiej w pierwszej kolejności podkreślić należy występowanie luki badawczej powodowanej wyjątkowo szybkim rozwojem legislacji w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mowa jest zarówno o przyjmowaniu zupełnie nowych aktów prawnych regulujących ten obszar, czego przykładem jest chociażby uchwalenie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, jak również o znacznej rozbudowie aktów prawnych, które regulowały tę sferę wcześniej. Zjawisko to widoczne jest na płaszczyźnie prawa krajowego i unijnego, a wprowadzane unormowania przyjmują coraz bardziej szczegółowy charakter. Wspomniane zmiany legislacyjne domagają się podjęcia refleksji o charakterze naukowym.

Drugą przyczyną stojącą za wyborem niniejszego tematu jest problem obserwowanej niekonsekwencji dotyczącej kierunków oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez władze. Widoczny jest on przynajmniej na dwóch poziomach. Pierwszy z nich odnosi się do konfliktu zachodzącego pomiędzy instrumentami nastawionymi jednoznacznie na promowanie rozwoju energetyki odnawialnej, a problemem występowania barier regulacyjnych, czy nawet przepisów wprost pogarszających warunki dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Wiąże się z tym drugi aspekt dotyczący rysującej się rozbieżności pomiędzy aspiracjami dotyczącymi poziomu przyszłego rozwoju energetyki odnawialnej przyjmowanymi przez Unię Europejską, a obecną treścią krajowej polityki energetycznej oraz dynamiką wykorzystania instrumentów w niej przewidzianych.

Kolejnym powodem uzasadniającym podjęcie badań zgodnie z przedstawionym tematem jest brak opracowań doktrynalnych odnoszących się bezpośrednio do tej problematyki. Wprawdzie zagadnienie sprzedaży energii obecne jest w piśmiennictwie zarówno cywilistycznym, jak i publicznoprawnym, jednak nie są to pozycje akcentujące specyfikę stosunku gospodarczego polegającego na

zbyciu energii wyprodukowanej w instalacji odnawialnego źródła energii. Z kolei w szybko rosnącym katalogu literatury prawno-energetycznej dotyczącej obszaru odnawialnych źródeł energii wciąż dominują przede wszystkim pozycje odnoszące się do systemów wsparcia energetyki odnawialnej lub specyficznych form wykonywania działalności gospodarczej w tym obszarze. Z kolei nieliczne publikacje naukowe poruszające kwestię publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych pojawiały się w formie artykułów dotyczących jedynie pomniejszych aspektów tego zagadnienia albo były poświęcone zagadnieniom bardziej ogólnym i tylko pobocznie nawiązywały do kwestii sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jedną z intencji stojących za przygotowaniem niniejszej dysertacji jest wypełnienie tej luki.

Wreszcie, podjęcie wskazanego tematu rozprawy doktorskiej uzasadnione jest także względami praktycznymi. Wobec regularnego przyrostu mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym, problematyka zbywania energii elektrycznej produkowanej w instalacjach odnawialnych źródeł energii staje się coraz bardziej znacząca w kontekście sytuacji gospodarczej. Wiąże się z tym ciągły wzrost liczebności podmiotów zaangażowanych w sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych, ale także rosnące zainteresowanie odbiorców konsumpcją tejże energii. Jak się wydaje, w świetle celów polityki energetycznej przedstawiony trend nie powinien ulec zmianie w najbliższym czasie. W tym kontekście, treść niniejszej dysertacji może okazać się użyteczna dla podmiotów zaangażowanych w proces sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Struktura niniejszej pracy składać będzie się ze wstępu, pięciu rozdziałów zwieńczonych uwagami podsumowującymi oraz zakończenia.

Rozdział pierwszy poświęcony będzie uwarunkowaniom prawnym sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Najważniejszym celem pracy w tym zakresie będzie charakterystyka

przedmiotu sprzedaży, a także rozstrzygnięcie czy cechuje się on odrębnościami doniosłymi z prawnego punktu widzenia. Ma to podstawowe znaczenie w perspektywie dalszych rozważań, które będą bazować na ustaleniach poczynionych w tym rozdziale.

Punktem wyjścia do realizacji wspomnianego celu będzie analiza znaczenia kategorii odnawialnych źródeł energii, mającej wymiar podstawowy dla prowadzonych badań. Kolejnym badanym zagadnieniem będzie status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mając na uwadze, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych stanowi przedmiot świadczenia w ramach stosunku zobowiązaniowego, który podlega oddziaływaniu norm prawa publicznego, określenie jej statusu prawnego będzie miało charakter złożony. Musi bowiem odwoływać się zarówno do perspektywy prywatnoprawnej oraz publicznoprawnej, a dodatkowo uwzględniać ważną płaszczyznę prawa unijnego.

Ostatnim zagadnieniem, które zostanie poruszone w rozdziale pierwszym jest problematyka podstaw prawnych dla regulacji sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Opracowanie dotyczące ram legislacyjnych ma z jednej strony wymiar wprowadzający dla rozważań dotyczących poszczególnych instrumentów oddziałujących na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Z drugiej strony, kształtowanie się legislacji w tym obszarze zdaje się świadczyć o autonomizacji kategorii odnawialnych źródeł energii jako przedmiotu aktywności normatywnej państwa. Z uwagi na obserwowaną rolę Unii Europejskiej będącej inicjatorem znacznej części rozwiązań normatywnych oddziałujących na sektor energetyki odnawialnej w Polsce, refleksja dotycząca podstaw legislacyjnych dotyczących tego obszaru w pierwszej kolejności oprze się właśnie o prawo europejskie. Dzięki analizie unijnych aktów prawa pierwotnego możliwe będzie także wyznaczenie granic dotyczących wykonywania polityki w zakresie energii pomiędzy Unią Europejską a Polską. W dalszej kolejności rozważania obejmą prawo polskie oraz uzupełniająco – prawo międzynarodowe publiczne.

Rozdział drugi rozprawy doktorskiej dotyczyć będzie przesłanek oraz celów interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wydaje się bowiem, że zastosowanie odmiennych lub odrębnych instrumentów wpływu na sektor energetyki odnawialnej, wynika z przyjęcia pewnych specyficznych celów dotyczących interwencji państwowej w tym obszarze. W związku z tym ich określenie umożliwi ocenę skuteczności wykorzystywania środków publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

W części poświęconej przesłankom oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, rozważania oparte będą przede wszystkim o wykładnię art. 22 Konstytucji RP odnoszącego się do problematyki dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Rozważania te zostaną przeprowadzone z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności wpływu organów państwa na sektor energetyczny, a w szczególności jego podkategorię, jaką jest wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Z kolei analiza poświęcona celowości ingerencji władzy w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych u początków odnosić się będzie do polityki energetycznej. Interwencjonizm państwowy stanowi głównie efekt realizacji zamierzeń o charakterze politycznym. Poza aspektami polityki energetycznej państwa, niniejsze rozważania muszą także odnosić się do celów ingerencji w gospodarkę energetyczną określonych wprost w aktach normatywnych, a także w uzasadnieniach do ich projektów. W szczególności wymaga to analizy celów ustawy prawo energetyczne jako fundamentalnego aktu prawnego regulującego działalność przedsiębiorstw energetycznych.

Co więcej, w ramach rozważań dotyczących celowości oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych należy również uwzględnić aksjologię prawa gospodarczego publicznego. Rozważania dotyczące instrumentów stosowanych przez władzę państwową w gospodarce muszą bowiem

uwzględniać sferę wartości. W optymalnym modelu, stosując środki o charakterze normatywnym, państwo powinno bowiem uwzględniać kwestię wartości stanowiących fundament dla funkcjonowania poszczególnych instytucji w systemie prawnym.

Rozdział trzeci skupiać będzie się na oddziaływaniu publicznoprawnym na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Celem niniejszego rozdziału będzie wykazanie, że płaszczyzna umów sprzedaży energii wiąże się ze zwiększonym stopniem ingerencji organów państwa na tle innych typów umowy sprzedaży, a nadto, że sposób oddziaływania publicznoprawnego różni się w przypadku, gdy przedmiot umowy sprzedaży stanowi energia elektryczna wyprodukowana w instalacji odnawialnego źródła energii.

W związku z przyjętym założeniem, struktura rozdziału trzeciego składać się będzie z dwóch, głównych części. Pierwsza część, o charakterze bardziej generalnym, dotyczyć będzie działań regulacyjnych podejmowanych przez państwo w obszarze umów sprzedaży energii. W jej ramach przedstawione zostaną rozważania dotyczące statusu prawnego umowy sprzedaży energii, zawierające perspektywę prywatno- i publicznoprawną. Następnie ujęte zostaną podstawowe przejawy oddziaływania instrumentów prawa publicznego na sferę umów sprzedaży energii. Z kolei druga część rozdziału trzeciego będzie miała charakter szczegółowy, odnoszący się do specyfiki wpływu państwa na umowy, których przedmiotem sprzedaży jest energia elektryczna ze źródeł odnawialnych.

Rozdział czwarty zostanie poświęcony ograniczeniu wolności działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zastosowanie instrumentów o charakterze nadzorczym i kontrolnym. Głównym jego celem będzie wypracowanie modelu kontroli i nadzoru nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mając na uwadze jak obszernym zagadnieniem jest sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, niniejszy model będzie opierał się o kryterium podmiotowe, odnosząc się do analizy uprawnień organów oraz innych jednostek wykonujących publiczne uprawnienia nadzorcze i kontrolne

w tym zakresie. Na tej podstawie dokonana zostanie ocena komplementarności tychże kompetencji oraz ich wpływu na działalność gospodarczą sprzedawców energii ze źródeł odnawialnych.

Z racji na pozycję ustrojową i szczególne osadzenie w sferze gospodarki energetycznej, w pierwszej kolejności przedstawione zostaną uprawnienia nadzorcze i kontrolne przysługujące Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki.

W dalszej części podjęte rozważania będą obejmować obszar kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który nieodłącznie wiąże się z problematyką oddziaływania władzy publicznej na kwestię sprzedaży dóbr. Ważnym elementem pracy na tym etapie będzie czytelne rozdzielenie kompetencji tego organu od uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Końcowa część czwartego rozdziału odnosić się będzie do problematyki decentralizacji wykonywania zadań nadzorczych i kontrolnych poprzez przypisanie ich wykonywania jednostkom nie należącym do ściśle określonego kręgu organów administracji publicznej. Ta część opracowania koncentrować będzie się przede wszystkim na kompetencjach o charakterze publicznoprawnym, które przypisane zostały przedsiębiorstwom energetycznym, a także Zarządcy Rozliczeń S.A.

Ostatni, piąty rozdział poświęcony będzie problematyce oddziaływania władzy na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zastosowanie instrumentów wspierających. W przeciwieństwie do rozdziałów trzeciego i czwartego, które zorientowane będą głównie na problematykę delimitacji przez państwo obszaru wolności działalności gospodarczej w obszarze energetyki odnawialnej, celem rozdziału piątego będzie zbadanie mechanizmów poprzez które państwo wspiera jego rozwój, umożliwiając upowszechnianie się sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jak się wydaje, to właśnie szerokie zastosowanie instrumentów wspierających jest elementem, które w najbardziej jaskrawy sposób pozwala odróżnić zakres

publicznoprawnej interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych od ingerencji w sprzedaż energii niewyprodukowanej w źródłach kwalifikowanych jako odnawialne.

Przedstawiona struktura badań docelowo powinna umożliwić sformułowanie wniosków w zakresie przedstawionego problemu badawczego oraz rozstrzygnięcia odnoszące się do stawianych tez. Zbiorczo zostaną one zawarte w ostatniej części pracy – zakończeniu, w którym zaproponowane zostaną również postulaty *de lege ferenda*.

Metodologia badań podjętych w ramach niniejszej dysertacji będzie opierać się o dominujące zastosowanie metody dogmatyczno-prawnej. Zostanie ona wykorzystana przede wszystkim do interpretacji przepisów prawa za pomocą dyrektyw logiczno-językowych, systemowych oraz funkcjonalnych, uwzględniając dorobek piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądowego. Użycie tej metody badawczej należy uzasadnić przyjętymi tezami badawczymi, wymagającymi, u podstaw, dokonania wykładni testu normatywnego oraz usystematyzowania poglądów doktryny i judykatury w ramach przyjętego obszaru badań.

Niniejsza dysertacja uwzględniac będzie również zastosowanie metody historycznoprawnej oraz komparatystycznej. Metoda historycznoprawna posłuży analizie podstawowych pojęć oraz instytucji podejmowanych w ramach przyjętego problemu badawczego, umożliwiając określenie kierunków rozwoju legislacji związanej z publicznoprawnym oddziaływaniem na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Z kolei metoda komparatystyczna w największym stopniu wykorzystana zostanie w pierwszym rozdziale, umożliwiając porównanie definicji legalnych odnawialnych źródeł energii stosowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, różniące się strukturą miksu energetycznego. Zarazem podkreślić trzeba, że komparatystyka rozumiana w sposób szeroki – uwzględniający porównanie regulacji krajowych do europejskiego oraz międzynarodowego porządku prawnego wykorzystywana będzie powszechnie w całej dysertacji,

umożliwiając między innymi weryfikację stopnia realizacji unijnej polityki energetycznej w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Należy wreszcie wspomnieć, że badania zawierać będą również elementy ekonomicznej oraz aksjologicznej analizy prawa. Ekonomiczna analiza prawa posłuży głównie do oceny skuteczności funkcjonowania systemów wsparcia w kontekście poprawy warunków ekonomicznych sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Z kolei analiza aksjologiczna podjęta będzie głównie w zakresie ustalenia celów interwencji władzy państwowej w ramach wspomnianego stosunku gospodarczego.

Rozdział I. Uwarunkowania prawne sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

1.1. Wprowadzenie

Rozwój odnawialnych źródeł energii to proces o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zachodzącej modernizacji krajowego sektora energetycznego. Ma on jednak nie tylko wymiar techniczny – związany z rozbudową konkretnych jednostek energetycznych, ale dotyczy również innych znaczących obszarów życia społecznego, takich jak środowisko, bezpieczeństwo czy integracja europejska. Wśród wielu przejawów tego procesu wyróżnić można także jego wymiar normatywny, związany m.in. z oddziaływaniem państwa na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Punktem wyjścia do podjęcia rozważań w przedmiocie uwarunkowań prawnych sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych musi być ustalenie treści pojęcia odnawialnych źródeł energii – centralnego punktu dla przyjętego obszaru badawczego. U podstaw tej refleksji znaleźć powinno się jednak odwołanie do nauk technicznych i przyrodniczych, które pozwalają na opisanie tego pojęcia w sposób empiryczny. Tekst prawny jest bowiem pewną nadbudową, systematyzującą ten wycinek rzeczywistości przez ustawodawcę. W tym sensie pełne zrozumienie treści normatywnej wymaga odwołania się najpierw do podstaw empirycznych definiowanego pojęcia, a dopiero później przekrojowej analizy problematyki odnawialnych źródeł energii w świetle, unijnego, krajowego i międzynarodowego porządku prawnego.

Drugim kluczowym elementem jest określenie statusu prawnego energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii. Dzięki przeprowadzeniu tej analizy, po uprzednim przedstawieniu znaczenia normatywnego odnawialnych źródeł energii, możliwe będzie ustalenie prawnego statusu przedmiotu sprzedaży, kluczowego dla niniejszej dysertacji. Mając na uwadze złożoność przepisów dotyczących problematyki energii, przeprowadzone badania

uwzględniać muszą zarówno optykę publicznoprawną, jak i prywatnoprawną, a także perspektywę prawa europejskiego.

Ostatnim aspektem, który należy uwzględnić w ramach niniejszego rozdziału jest ustalenie ram prawnych statuujących interwencję władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Podstawą wszelkich działań o charakterze interwencjonistycznym jest bowiem legislacja. Refleksja na temat ram normatywnych interwencji w sektor energetyki odnawialnej powinna umożliwić przeprowadzenie, w dalszej części opracowania, rozważań o charakterze szczegółowym – dotyczących konkretnych form i środków, za pomocą których państwo ingeruje w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mając na uwadze wyjątkową aktywność legislacyjną Unii Europejskiej związaną z transformacją energetyczną w oparciu o odnawialne źródła energii, w pierwszej kolejności wskazane zostaną przepisy prawa unijnego. Następnie analizie poddane zostaną przepisy prawa krajowego, które w dużej mierze rozwijane są na skutek implementacji wspomnianych przepisów europejskich. Na tej podstawie określone zostaną główne kierunki i tendencje obserwowane w prawodawstwie dotyczącym energetyki odnawialnej. W ostatniej kolejności, uzupełniająco, zbadane zostaną akty prawa międzynarodowego publicznego, których zakres wpływa na kształtowanie się legislacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii.

1.2. Pojęcie odnawialnych źródeł energii

Pojęcie odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) jest wieloaspektowe i ma swój wymiar techniczny, społeczny, środowiskowy czy prawny¹. Podstawowym celem korzystania z odnawialnych źródeł energii jest przede wszystkim możliwość pozyskania z nich energii pierwotnej, dostępnej poprzez rozmaite nośniki, a następnie jej konwersja na energię mechaniczną,

¹ A. Behrens, *The Role of Renewables in the Interaction between Climate Policy and Energy Security in Europe*, [w:] „Renewable Energy Law and Policy Review”, 2010, nr 5, s. 1–13.

elektryczną lub ciepłą, która może być później zużyta przez jej odbiorców². Na tym poziomie, do kategorii źródeł energii określanych jako „odnawialne” zaliczają się przede wszystkim te źródła energii, których zasób ulega regeneracji, odradzaniu się w krótkim czasie.

Zdaniem przedstawicieli literatury technicznej, proces uzupełniania energii poprzez źródła odnawialne powinien następować w sposób ciągły i zasadniczo bez udziału człowieka³. Tym samym produkcja energii z odnawialnych źródeł uznawana jest za taką, która nie wpływa w znaczący sposób na środowisko naturalne⁴, co nie oznacza jednak zupełnej neutralności środowiskowej odnawialnych źródeł energii, czego przykładem są chociażby elektrownie zasilane biomasą, czy elektrownie wodne, niejednokrotnie zmieniające naturalny bieg rzek⁵. Poza tym, źródła odnawialne powinny cechować się naturalnym występowaniem w przyrodzie i przynajmniej teoretyczną niewyczerpalnością. Racjonalnie używanie odnawialnych źródeł energii nie może więc prowadzić do ich długotrwałego deficytu. W związku z tym odnawialne źródła energii powszechnie uznawane są obecnie za jedną z najbardziej perspektywicznych technologii produkcji energii, a także element przeciwdziałania zmianom klimatycznym, co szczególnie podkreślane jest w ramach polityki energetycznej Polski i Unii Europejskiej (dalej: UE)⁶.

Wśród odnawialnych źródeł energii najczęściej identyfikowanymi kategoriami są przede wszystkim promieniowanie słoneczne, woda,

² A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 13; P. Kardasz, *Energia – powstawanie, przetwarzanie*, Wrocław 2017, t. 1, s. 4.

³ O. Ellabban, H. Abu-Rub, F. Blaabjerg, *Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2014, vol. 39, s. 749.

⁴ O. Jurgilewicz, *Odnawialne źródła energii – współcześnie wykorzystywane techniki*, [w:] „Studia Prawnicze i Administracyjne”, 2017, nr 22, s. 48.

⁵ Zob. M. Michalicha, *Wpływ Odnawialnych Źródeł Energii Na Ptaki*, [w:] „Polish Journal for Sustainable Development”, 2018, t. 22, s. 86-88. Autor wskazuje przykład negatywnego wpływu i narażanie awifauny na oddziaływanie farm wiatrowych, instalacji energetyki słonecznej i monokultur pod produkcję biopaliwa. Zob. również: D. Stover, *The myth of renewable energy*, (<https://thebulletin.org/2011/11/the-myth-of-renewable-energy/> dostęp: 31.07.2022).

⁶ Więcej: M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 15-18.

wiatr, biomasa, biogaz, biopłyny, biopaliwa, pływy morskie, a także ciepło pozyskane z ziemi, wody i powietrza⁷. Należy jednak podkreślić, że katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Wynika to po pierwsze z dynamicznego postępu technologicznego, który prowadzi do sukcesywnego rozszerzania listy źródeł odnawialnych. W tym kontekście, warto wspomnieć m.in. o trwających pracach badawczych dotyczących możliwości produkcji energii pochodzącej z różnicy zasolenia wód⁸, a także o wytwarzaniu energii dzięki wykorzystaniu cząstek elementarnych – neutrinów⁹.

Innym czynnikiem utrudniającym ustalenie jednolitej grupy źródeł odnawialnych są rozbieżności, co do dopuszczalności przypisania cechy „odnawialności” poszczególnym technologiom produkcji energii. Na tym tle wyróżnia się spór w kwestii ewentualnego uznania za źródło odnawialne atomu. Choć zdaniem Międzynarodowej Agencji Energii (dalej: IEA) oraz UE, atom nie może być kwalifikowany jako odnawialne źródło energii, to w literaturze technicznej wskazuje się, że energia jądrowa uzyskiwana w ramach tzw. zamkniętego cyklu paliwowego charakteryzowana może być jako pochodząca ze źródła odnawialnego¹⁰.

Niejednolite stanowisko reprezentowane jest także w odniesieniu do wodoru. Pierwiastek ten uzyskiwany jest w procesie elektrolizy wody, a w związku z tym jego zasoby są w zasadzie niewyczerpalne i zdolne do samoregeneracji. W tym znaczeniu wodór spełnia kryteria uznania go za źródło odnawialne. W rozumieniu Komisji Europejskiej wodór uznawany jest jednak przede wszystkim za produkt wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a nie za samoistne źródło energii. Jako odnawialny może być klasyfikowany jedynie ten wodór, który został wyprodukowany w wyniku elektrolizy wody, do której

⁷ P. Kardasz, *Energia...*, op. cit., s. 31.

⁸ H. Knight, *Green machine: A salty solution for power generation*, (<https://www.newscientist.com/article/dn19191-green-machine-a-salty-solution-for-power-generation/> dostęp: 31.07.2022).

⁹ A. Gagiuc, *New Power Source: Neutrinovoltaic Energy*, (<https://www.commercialsearch.com/news/new-power-source-neutrinovoltaic-energy/> dostęp: 31.07.2022).

¹⁰ B. L. Cohen, *Breeder reactors: A renewable energy source*, [w:] „American Journal of Physics”, 1983, nr 51, s. 75–76.

przeprowadzenia wykorzystano energię ze źródeł odnawialnych¹¹. Taki wodór nazywany jest „wodorem zielonym” dla odróżnienia od „wodoru szarego” pochodzącego z wykorzystania paliw kopalnych.

1.3. Pojęcie odnawialnych źródeł energii na płaszczyźnie normatywnej

Znaczenie normatywne pojęcia odnawialnych źródeł energii określono zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i krajowego oraz międzynarodowego. Nie jest ono jednak ukształtowane w sposób jednolity.

Na samym wstępie podkreślenia wymaga występowanie pierwotnej niezgodności terminologicznej pomiędzy prawem europejskim oraz prawem krajowym. Otóż prawo europejskie posługuje się przede wszystkim kategorią „energii ze źródeł odnawialnych” (ang. *renewable energy*), podczas gdy krajowy ustawodawca operuje głównie pojęciem „odnawialnych źródeł energii”. Wskazany brak harmonizacji słusznie wytknięty został przez Radę Legislacyjną w 2014 r., która w swoim stanowisku w sprawie projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii podniosła „wadliwe odwzorowanie” treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dalej: RED I), przewidującej definicję „energii ze źródeł odnawialnych” a nie „odnawialnych źródeł energii”¹². Zdaniem Rady Legislacyjnej utożsamienie źródła z samą energią jest błędem logicznym i zachować należy maksymalną spójność z prawem unijnym posługującym się terminem „energii z odnawialnych

¹¹ Komisja Europejska, *Komunikat Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu*, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52020DC0301> dostęp: 31.07.2022).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.); *Opinia o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (RL-0303-38/13)*, [w:] „Przegląd Legislacyjny”, 2014, nr 3, s. 128.

źródeł”¹³, mimo tego, że jak wskazuje M. Porzeżyńska zakres znaczeniowy tych terminów pozostaje ze sobą zasadniczo zbieżny, a w prawie unijnym kategorie te uznawane są za tożsame¹⁴.

Jak się wydaje powyższy przejaw niekonsekwencji ustawodawcy krajowego w zakresie implementacji dyrektywy powinien spotkać się ze stosowną korektą, co znajduje uzasadnienie nie tylko ze względu na wymagania poprawności legislacyjnej, ale także w ramach dbałości o pewność obrotu gospodarczego. Wykładnia językowa pojęć: „energii ze źródeł odnawialnych” oraz „odnawialnych źródeł energii” pozwala stwierdzić, że odnoszą się one do odmiennych elementów przyrody. Pojęcie odnawialnych źródeł energii nakierowane jest na wskazanie zasobów (m.in. słońca, wiatru, wody, biomasy), które charakteryzują się naturalną zdolnością do odnawiania się i ściśle związane jest z rodzajem instalacji, w której zachodzi proces produkcji energii (np. instalacje wykorzystujące wyłącznie energię promieniowania słonecznego do wytwarzania energii elektrycznej). Z kolei energia ze źródeł odnawialnych jest rodzajem energii pierwotnej¹⁵, pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, która stanowi nośnik pozwalający na uzyskanie energii wtórnej w postaci m.in. energii elektrycznej, ciepła lub chłodu¹⁶. Stanowi zatem rodzaj specyficznego dobra, do którego wytworzenia konieczne jest wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Przedstawiona rozbieżność budzi poważne wątpliwości, co do poprawności pojęć stosowanych w prawie krajowym.

¹³ *Opinia o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (RL-0303-38/13)*, [w:] „Przegląd Legislacyjny”, 2014, nr 3, s. 128.

¹⁴ M. Porzeżyńska, *Uwagi na tle pojęcia „energii ze źródeł odnawialnych” w prawie Unii Europejskiej*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1, s. 20; T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2016, t. 36, s. 64-65.

¹⁵ Definicja energii pierwotnej uwzględniona została w art. 2 pkt 5 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 153, str. 13 z późn. zm.). Energia pierwotna oznacza energię pochodzącą z odnawialnych i nieodnawialnych źródeł, która nie została poddana żadnemu procesowi przemiany lub transformacji.

¹⁶ J. Donev, *Energy Education - Renewable and sustainable energy*, (https://energyeducation.ca/encyclopedia/Renewable_and_sustainable_energy dostęp: 31.07.2022).

Warto zauważyć, że mimo podkreślanej rozbieżności terminologicznej, treść definicji odnawialnych źródeł energii w prawie krajowym jest nieomal zbieżna z występującą w prawie unijnym definicją pojęcia energii ze źródeł odnawialnych. W obu tych przypadkach ustawodawca położył nacisk na wymienienie nośników energii pierwotnej, a nie na same technologie umożliwiające ich pozyskiwanie. Technologie mają jedynie stanowić łącznik pomiędzy energią zawartą w tych nośnikach a wytwarzaniem stosownej postaci energii wtórnej: energii elektrycznej, ciepła lub chłodu.

Jak się wydaje, rozważania szczegółowe na temat treści wspomnianych definicji w pierwszej kolejności opierać muszą się o perspektywę prawa unijnego. Obszar odnawialnych źródeł energii jest bowiem przedmiotem głębokiej ingerencji legislacyjnej UE, czyniąc z UE głównego inicjatora zmian w systemach prawnych krajów członkowskich w tym zakresie. W związku z tym przystąpienie przez Polskę do UE wymagało ścisłego powiązania definicji „odnawialnych źródeł energii”, funkcjonującej w prawodawstwie krajowym, z terminologią unijną. Znajduje to szczególne uzasadnienie w świetle zasady jednolitego stosowania prawa UE, jak i traktatowej zasady równości, które zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁷ (dalej: TSUE), oznaczają, że przepisom prawa unijnego, wliczając definicje, w przypadku braku wyraźnego odesłania do porządku prawnego państw członkowskich należy nadać w całej UE jednolitą i autonomiczną wykładnię¹⁸.

1.3.1. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w unijnym porządku prawnym

Prawo unijne nie zawiera jednolitej, uniwersalnej definicji pojęcia odnawialnych źródeł energii ani energii ze źródeł odnawialnych. Znaczenie normatywne tych kategorii ma charakter autonomiczny dla

¹⁷ Zob. Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-424/10 i C-425/10, Ziółkowski i Szeja, EU:C:2011:866, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁸ Z. Muras, *Art. 2.*, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. M. Wesołowski, Z. Muras, Gdańsk 2018, LEX/el.

poszczególnych aktów prawnych oraz częściowo wyprowadzane jest z orzecznictwa TSUE. Na poziomie ogólnym zaobserwować można jednak pewne wspólne elementy, łączące wspomniane definicje. Takim czynnikiem jest rysująca się w prawie unijnym tendencja do określania „źródła odnawialnego” przez pryzmat rozmaitych rodzajów nośników energii pozyskiwanej z paliw niekopalnych¹⁹.

Co istotne, prawodawca unijny dokonuje sukcesywnego rozszerzenia tej listy o nowe technologie. Z jednej strony system prawa unijnego musi być bowiem na bieżąco dostosowywany do postępu technicznego²⁰. Z drugiej zaś, w świetle orzecznictwa TSUE, pojęcie „odnawialności” wykładane jest dość liberalnie. Zdaniem Trybunału nie może być ono zawężone jedynie do tych źródeł, które ulegają odnowieniu bez udziału człowieka, na co wskazuje przykład elektrowni niektórych elektrowni wodnych lub szczytowo-pompowych²¹. Poza tym, liberalna wykładnia przesłanki „odnawialności” znajduje także potwierdzenie w rozporządzeniu 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii, które kwalifikuje jako odnawialne źródła energii m.in. węgiel drzewny, część odpadów przemysłowych, czy odpady komunalne²². Są to źródła energii, których powstanie i wykorzystanie energetyczne jednoznacznie związane jest z działalnością człowieka. Nie można zatem przypisać im atrybutu odnawialności rozumianego jako

¹⁹ Z. Muras, *Art. 3 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, t. 1, s. 343-344.

²⁰ Więcej: D. Flisak, *Wpływ rozwoju nowoczesnych technologii na proces stanowienia prawa w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej*, [w:] „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2019, nr 3, s. 196-198.

²¹ Zob. Wyrok TS z 2.03.2017 r., C-4/16, J.D. v. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2017”, nr 3, poz. I-153. Według Trybunału odnawialne źródła energii stanowią wszelkie rodzaje hydroenergii niezależnie od tego czy została ona wytworzona z energii wodnej uzyskanej z naturalnego spadku wody, czy też z energii wodnej uzyskanej ze spadku sztucznego, z wyjątkiem energii elektrycznej wytworzonej w elektrowniach szczytowych z członem pompowym z wykorzystaniem wody, która została wcześniej wpompowana pod górę celem doprowadzenia do spadku wód. Jak wynika z powyższego wyroku nie tylko elektrownie wodne wykorzystujące energię pozyskiwaną z fal, prądów i pływów morskich oraz spadku rzek mogą być uznane za wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych.

²² Załącznik A. do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 304, str. 1 z późn. zm.).

zdolności do naturalnej samoregeneracji. W tym kontekście uznać można, że na kanwie prawa unijnego decydującą przesłanką, rozstrzygającą o możliwości uznania danego źródła energii za odnawialne, jest przede wszystkim jego niekopalność.

Mając na uwadze znaczenie systemowe dla unijnego uregulowania problematyki odnawialnych źródeł energii, szczególne znaczenie przypisać należy definicji uwzględnionej w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: RED II)²³. Jak wspomniano, terminologia zastosowana w dyrektywie nie obejmuje kategorii odnawialnych źródeł energii, ale wykorzystuje pojęcie energii ze źródeł odnawialnych. Zaproponowana przez unijnego prawodawcę definicja, ujmuje ją jako energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, wliczając jej rozmaite postaci, a mianowicie energię wiatru, promieniowania słonecznego (rozumianą jako energia słoneczna termiczna lub energia fotowoltaiczna) energię geotermalną, energię dyfuzji, otoczenia, pływów, fal i inną energię oceanów, hydroenergię, biomasę oraz gaz pochodzący z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz)²⁴. Określona w ten sposób definicja stanowi jedynie nieznaczną modyfikację formuły wypracowanej w dyrektywie RED I, która stanowiła z kolei podstawę dla ukształtowania definicji normatywnej „odnawialnych źródeł energii” funkcjonującej w art. 2 pkt 22 ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Wspomniane znaczenie systemowe definicji ujętej w dyrektywie RED II, wynika z przyjęcia jej jako podstawy do określenia znaczenia

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

²⁴ Art. 2 pkt 1 RED II. Niemal identyczna definicja energii ze źródeł odnawialnych uwzględniona została w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125)., zgodnie z którą „energia ze źródeł odnawialnych” lub „energia odnawialna” oznacza energię z odnawialnych, niekopalnych źródeł, czyli energię wiatru, energię słoneczną (słoneczną termiczną i fotowoltaiczną) i energię geotermalną, energię z otoczenia, energię pływów i fal oraz inną energię oceanów, hydroenergię, biomasę, gaz składowiskowy, gaz z oczyszczalni ścieków i biogaz.

normatywnego „energii ze źródeł odnawialnych” także w innych aktach prawnych prawa europejskiego. W tym kontekście należy wskazać, że w ten sam sposób omawiane pojęcie zostało zdefiniowane w dyrektywie 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej²⁵. Podobne znaczenie nadano także terminowi „energii ze źródeł odnawialnych” w rozporządzeniu 651/2014 uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Odwołano się w nim do definicji funkcjonującej w dyrektywie RED II, rozszerzając tę kategorię także o część energii produkowanej w elektrowniach hybrydowych wykorzystujących konwencjonalne źródła energii oraz o energię elektryczną ze źródeł odnawialnych wykorzystywaną do pompowania w elektrowniach szczytowo-pompowych połączonych „za licznikiem”²⁶. Do treści RED II odwołuje się także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje²⁷ wraz z rozporządzeniem uzupełniającym 2021/2139²⁸. Oznacza to, że wspomniana definicja pojęcia stosowana jest także w odniesieniu do unijnej taksonomii. Tym samym definicja „energii ze źródeł odnawialnych” określona w dyrektywie RED II jest znaczeniem podstawowym dla większości unijnych aktów prawnych odnoszących się do transformacji energetyczno-klimatycznej z

²⁵ Art. 2 pkt 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

²⁶ Art. 2 pkt 109 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 187, str. 1 z późn. zm.).

²⁷ Art. 10 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198, str. 13 z późn. zm.).

²⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 442, str. 1).

uwzględnieniem roli, którą odgrywa w tym procesie energetyka odnawialna²⁹.

1.3.2. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w krajowym porządku prawnym

Podstawowa definicja pojęcia odnawialnego źródła energii, na płaszczyźnie krajowego porządku prawnego, zawarta jest w art. 2 pkt 22 ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e). Należy jednak odnotować, że w ramach polskiego porządku prawnego pierwotnie pojawiła się ona już w 1997 r. wraz ustawą prawo energetyczne, gdzie ze z zmianami funkcjonowała do 2015 r.

Zgodnie ze wspomnianym art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.³⁰) terminem odnawialnego źródła energii określa się odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otoczenia, energię otrzymaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego.

Ustalając znaczenie normatywne odnawialnych źródeł energii, ustawodawca uwzględnił zatem zamknięty katalog rodzajów energii, które mogą być określane mianem odnawialnych. Jak podkreślił Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKIK) w wyroku z 19.08.2013 r., sygn. XVII AmE 2/12, wprowadzenie przez ustawodawcę ścisłej definicji ustawowej odnawialnego źródła energii, uniemożliwia uznaniowe zaliczenie do tej kategorii innych źródeł

²⁹ Na marginesie należy jednak dopowiedzieć, że pewną odrębnością w zakresie zastosowanych definicji cechuje się jednak rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii, które w załączniku A uwzględnia enumeratywną listę źródeł odnawialnych odbiegającą od treści definicji uwzględnionej w dyrektywie 2018/2001.

³⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).

energii, chociażby sposób wytwarzania w nich energii był społecznie lub ekologicznie pożyteczny³¹.

Należy podkreślić, że pomimo ustanowienia *numerus clausus* rodzajów energii pierwotnej, uwzględnionych w definicji odnawialnych źródeł energii, ustawodawca nie dokonał pełnego dookreślenia charakterystyki źródeł, które mogą być uznawane za odnawialne. Tym samym należy przychylić się do stanowiska M. Swory, który słusznie zauważa, że zakres pojęciowy odnawialnych źródeł energii zawężony został jedynie do wymienienia nośników energii pierwotnej, nie zważając w zasadzie na konkretny rodzaj instalacji czy technologii umożliwiający realizację tych procesów³². W istocie bowiem, omawiana definicja odnawialnych źródeł energii zawiera dwie kategorie rodzajów energii, które mogą być uznawane jako pochodzące z odnawialnych źródeł. Do pierwszej grupy należą: energia aerothermalna, geothermalna, energia otoczenia, energia hydrothermalna, oraz hydroenergia. Wspomniane formy energii zostały zdefiniowane w u.o.z.e., a zatem możliwe jest precyzyjne ustalenie ich zakresu znaczeniowego. Do drugiej, zdecydowanie bardziej obszernej grupy należą zaś te postaci energii, których treść normatywna nie została dookreślona przez ustawodawcę. Ustawa określa je jedynie poprzez odniesienie się do ich źródła pochodzenia oraz przypisanie im cech niekopalności oraz odnawialności.

Treść krajowej definicji odnawialnych źródeł energii, co do zasady implementuje definicje zawarte w unijnych dyrektywach RED I, później RED II, choć warto podkreślić, że rozumienie tej kategorii w porządku krajowym i europejskim nie jest tożsame. Definicja krajowa poszerza krąg źródeł odnawialnych m.in. o kategorię energii otrzymywanej z biopłynów, choć nie uwzględnia ona energii z dyfuzji, czyli technologii wykorzystującej do pozyskiwania energii gradient stężenia wody.

³¹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z 19.08.2013 r., XVII AmE 2/12, LEX nr 1899597.

³² M. Swora, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 344.

Na tle innych krajów członkowskich, które również dokonały wdrożenia powyższych dyrektyw, definicja uwzględniona w art. 2 pkt 22 u.o.z.e. może być uznawana za rozbudowaną, a zarazem głęboko zharmonizowaną z prawem europejskim (wbrew niezgodności dotyczącej samego pojęcia definiowanego). W tym kontekście należy zestawić ją chociażby z definicją funkcjonującą w prawie szwedzkim – państwie, które należy do grupy członków UE o największym udziale odnawialnych źródeł w miksie energetycznym³³. Definiuje ona odnawialne źródła energii w sposób zwięzły, jako energię wiatrową, energię słoneczną, energię wodną, energię fal, energię geotermalną, biopaliwa i hydroenergię³⁴. Funkcjonująca w tym państwie definicja sprowadza się zatem jedynie do enumeratywnego wskazania rodzajów energii bez odniesienia się do jej nośników.

Zdecydowanie bardziej rozbudowaną definicją posługuje się prawo niemieckie. Tamtejsze regulacje określają odnawialne źródła energii jako hydroenergię, w tym energię fal, pływów, gradientu zasolenia³⁵ i prądów morskich, energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię geotermalną, energię z biomasy, łącznie z biogazem, biometanem, gazem wysypiskowym i gazem z oczyszczalni ścieków, jak również z ulegającej biodegradacji części odpadów domowych i przemysłowych³⁶. Należy przy tym zauważyć, że definicja niemiecka, podobnie jak szwedzka, nie posługuje się pojęciem „niekopalności” jako atrybutu źródeł odnawialnych, a które przypisane jest do tej kategorii w polskim porządku prawnym.

³³ W 2022 r. Szwecja osiągnęła najwyższy udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, wyniósł on 66%. Za: Eurostat, *Renewable energy statistics*, (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics, dostęp: 26.03.2024).

³⁴ § 2 pkt 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2011 r., *Lag (2011:1200) om elcertifikat*, (SFS 2021:670 z późn. zm.), szwedzka ustawa o certyfikatach energii elektrycznej.

³⁵ Koncepcja pozyskiwania energii z gradientu zasolenia bazuje na wytwarzaniu elektryczności bezpośrednio z różnicy między stężeniem soli w wodzie morskiej i wodzie słodkiej. Zob. O. Schaetzle, C. J. N. Buisman, *Salinity Gradient Energy: Current State and New Trends*, [w:] „Engineering”, 2015, vol. 1.

³⁶ § 3 pkt. 21 ustawy z dnia 21 lipca 2014 *Erneuerbare-Energien-Gesetz*, (BGBl. I S. 1066 z późn. zm.), niemiecka ustawa o energii odnawialnej.

Cechą wspólną wszystkich przytoczonych dotychczas definicji jest określenie katalogu zamkniętego rodzajów energii, uznawanych za pochodzących ze źródeł odnawialnych. W tym kontekście, warto zwrócić uwagę na wyjątek, który stanowi prawo litewskie. Jako energia ze źródeł odnawialnych klasyfikowana jest tam również energia z innych odnawialnych zasobów niekopalnych, których wykorzystanie jest możliwe obecnie lub będzie możliwe w przyszłości³⁷. Tym samym ustawodawca litewski uwzględnił również te źródła energii, które znajdują się dopiero na etapie prac badawczych, dostosowując prawo wewnętrzne do dynamicznego rozwoju technicznego energetyki odnawialnej. Z drugiej strony wydaje się jednak, że takie rozwiązanie znajduje ograniczone uzasadnienie w świetle zasady pewności i jasności prawa. W związku z tym, pojemność definicji litewskiej, oznacza konieczność aktywnej roli orzecznictwa w zakresie wypracowania kryteriów pozwalających na przypisanie danego źródła energii do grupy odnawialnych.

1.3.3. Pojęcie odnawialnych źródeł energii w aktach prawa międzynarodowego

Globalizacja, rozumiana jako pogłębienie międzypaństwowych zależności gospodarczych, doprowadziła do wzrostu znaczenia prawa międzynarodowego. Co istotne, proces ten, związany z rozszerzeniem współpracy inwestycyjnej czy technologicznej, widoczny jest także w sektorze energetycznym, prowadząc do powstania regulacji prawa międzynarodowego energetycznego³⁸. Niewątpliwie jego istotnym elementem są także regulacje w obszarze energetyki odnawialnej. Odnawialne źródła energii stanowią bowiem istotne pole międzynarodowej współpracy, zarówno w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska, ale także umów inwestycyjnych.

³⁷ Art. 2 pkt.2 ustawy z dnia 12 maja 2011, *Lietuvos Respublikos Atsinaujinanciu ištekliau energetikos istatymas* (Valstybes žinios, 2011, Nr. 62-2936 z późn zm.), litewska ustawa o energii odnawialnej.

³⁸ Więcej na temat prawa międzynarodowego energetycznego: A. Szafrąński, *Prawo...*, op. cit., s. 147-150.

Intensyfikacja współpracy ponadpaństwowej w zakresie energetyki odnawialnej wymagała wprowadzenia do norm prawa międzynarodowego pewnej spójnej terminologii, pozwalającej na klasyfikowanie odnawialnych źródeł energii. W tym zakresie należy odnotować rolę Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (dalej: IRENA), czyli ponadpaństwowej organizacji mającej na celu promowanie wykorzystywania energii odnawialnej. Sygnatariuszami statutu tej Agencji są także UE oraz Polska. W art. 3 swojego statutu Agencja zdefiniowała odnawialne źródła energii jako źródła będące podstawą do produkcji, w sposób zrównoważony, bioenergii, energii geotermalnej, energii wodnej, energii oceanów, energii słonecznej i energii wiatru³⁹. Jest to definicja pojemna, która nie odnosi się do specyfiki technicznej odnawialnych źródeł energii, wyróżnianych przede wszystkim ze względu na ich zdolność do samodzielnej regeneracji i niekopalność.

Kolejna międzynarodowa definicja pojęcia odnawialnych źródeł energii określona została przez Międzynarodową Agencję Energetyczną (dalej: IEA). Wspomniana instytucja powołana została na podstawie Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energetycznym z 1974 r., koncentrującego się przede wszystkim na problematyce bezpieczeństwa energetycznego⁴⁰. Z czasem, dodatkowym zadaniem Agencji stały się także badania, rozwój i wprowadzenie na rynek nowych technologii związanych z energetyką – szczególnie technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii.

Według IEA „odnawialne źródła energii” to takie, które „pochodzą z procesów naturalnych” i „są uzupełniane w szybszym tempie niż są zużywane”. Grupa ta obejmuje następujące źródła energii: energię elektryczną i ciepłą uzyskiwaną z energii słonecznej, wiatrowej, oceanicznej, wodnej, biomasy, zasobów geotermalnych oraz biopaliw

³⁹ Art. 3. Statutu Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA), przyjętego w Bonn dnia 26 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 203, poz. 1345).

⁴⁰ Porozumienie o Międzynarodowym Programie Energetycznym, sporządzone w Paryżu dnia 18 listopada 1974 r., ze zmianami z dnia 30 listopada 2007 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1367 z późn. zm.).

i wodoru pochodzących z zasobów odnawialnych⁴¹. Co istotne, definicja odnawialnych źródeł energii wprowadzona przez IEA nie ma waloru normatywnego – nie jest ona elementem międzynarodowego statutu Agencji. Posiada ona jedynie charakter oficjalnych wytycznych, publikowanych w raportach Agencji.

Wartym uwagi elementem jest także znaczenie nadane odnawialnym źródłom energii przez Organizację Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ). W tym kontekście należy odwołać się do stanowiska Europejskiej Komisji Gospodarczej (dalej: UNECE) – jednej z komisji regionalnych ONZ, która uznała, że odnawialne źródło energii jest odpowiednikiem terminów „złóże” lub „nagromadzenie” stosowanych w odniesieniu do ropy naftowej i stałych zasobów mineralnych. Według UNECE, odnawialne źródło energii to energia pierwotna (np. energia cieplna ziemi, energia słoneczna, energia wiatru, biomasy, energia rzek, prądów i pływów morskich, pływów, fal) dostępna do wydobycia (i przekształcenia) w produkty energii odnawialnej, a główna różnica w porównaniu z paliwami kopalnymi lub stałymi minerałami polega na tym, że w okresie eksploatacji odnawialne źródło energii jest samoistnie uzupełniane⁴².

Biorąc pod uwagę powyższe, spostrzec można istotne rozbieżności pomiędzy proponowanymi definicjami. Świadczy to o dużych trudnościach związanych z ustaleniem pojęcia odnawialnych źródeł energii na poziomie międzynarodowym. Jak się wydaje, wynika to przede wszystkim z nieostrości znaczeniowej pojęcia „odnawialności”, a także dynamicznego rozwoju technicznego, prowadzącego do poszerzania katalogu odnawialnych źródeł energii. Tym samym nie można wyszczególnić jednolitej, uniwersalnej międzynarodowej definicji pojęcia odnawialnych źródeł energii.

⁴¹ Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej, *IEA Measures and Defines the Role of Renewables in Energy Mix*, (<https://www.iea.org/news/iea-measures-and-defines-the-role-of-renewables-in-energy-mix> dostęp: 31.07.2022).

⁴² UN Economic Commission for Europe, *Specifications for the application of the United Nations Framework Classification for Fossil Energy and Mineral Reserves and Resources 2009 to Renewable Energy Resources*, Geneva 2016, s. 5-6.

1.4. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jest postacią energii wtórnej wyprodukowanej w wyniku przetworzenia energii pierwotnej pochodzącej z odnawialnego źródła energii. Obok wytwarzania ciepła, energia elektryczna jest najczęściej produkowaną w Polsce postacią energii wtórnej, pochodzącą ze źródeł odnawialnych⁴³. Szczególne znaczenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych widoczne jest w ramach planów realizacji przez Polskę unijnego zobowiązania do wzrostu udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r., wynikającego z przepisów dyrektywy RED II. Celem jego spełnienia Ministerstwo Klimatu i Środowiska założyło, że do tego czasu Polska osiągnie wskaźnik zużycia odnawialnych źródeł energii brutto na poziomie 23%, przy czym w elektroenergetyce wynieść ma aż 32%, a w perspektywie 2040 r. ok. 40%⁴⁴. Jeszcze bardziej ambitne są założenia określone w projekcie aktualizacji „Krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.”, który 1 marca 2024 r. złożony został przez Polskę do Komisji Europejskiej. Zakłada on osiągnięcie do 2030 r. udziału energii ze źródeł odnawialnych w elektroenergetyce na poziomie 50,1%. Dla porównania – w ciepłownictwie i chłodnictwie wynieść ma on 32,1%, a w transporcie tylko 17,7%⁴⁵. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jest zatem formą energii o szczególnym znaczeniu w kontekście realizacji przez Polskę założeń polityki energetycznej.

Analiza statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych musi odnosić się do perspektywy zarówno interesu prywatnoprawnego jak i publicznoprawnego. Status prawny energii elektrycznej ma więc charakter złożony. Z jednej strony energia

⁴³ Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 2.

⁴⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s. 65.

⁴⁵ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Aktualizacja krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.*, Warszawa 2024, s. 18.

elektryczna stanowi element stosunków zobowiązaniowych, a obrót energią ma wymiar powszechny. Można uznać, że to właśnie optyka cywilistyczna ma wymiar podstawowy dla rozpatrywania problematyki sprzedaży. W tym kontekście szczególnie istotne zdaje się określenie statusu prawnorzeczowego energii elektrycznej, a także ustalenie czy energia elektryczna stanowi towar w rozumieniu prawa europejskiego.

Z drugiej strony, aspektem niezwykle istotnym jest także wymiar społeczny i gospodarczy dostępu do energii elektrycznej. Ma on przełożenie m.in. na tak doniosłe obszary działalności państwa, jak zapewnienie bezpieczeństwa i podstawowego poziomu socjalnego obywatelom, konkurencyjności przedsiębiorstwom, czy realizacji założeń polityki energetycznej. Wiąże się to z koniecznością interwencji państwa i objęciem energii elektrycznej parasolem regulacji publicznoprawnych.

1.4.1. Status prawny energii elektrycznej z perspektywy interesu prywatnoprawnego

Przepisy wyznaczające status prawny energii elektrycznej, z perspektywy interesu prywatnoprawnego, główne źródło znajdują w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: k.c.), jako podstawowej ustawie regulującej stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi⁴⁶. Szeroko pojętej problematyce statusu prawnego energii, w tym energii elektrycznej, poświęcone są trzy regulacje: art. 435 k.c., art. 449¹ k.c. oraz art. 555 k.c. Stanowią one oś, na podstawie której określić można główne cechy energii elektrycznej, zarówno w perspektywie prawa rzeczowego, jak również w świetle prawa zobowiązań. Jednocześnie wskazać należy, że k.c. nie różnicuje źródeł pochodzenia energii. W związku z tym, przepisy odnoszące się do energii ze źródeł odnawialnych stanowią część szerszej grupy przepisów poświęconych statusowi prawnemu energii.

⁴⁶ Art. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

1.4.1.1. Prawnorzeczowy status energii

Kodeks cywilny uwzględnia jedynie lakoniczne regulacje dotyczące problematyki prawnorzeczowego statusu energii elektrycznej. Podstawowym unormowaniem pozwalającym na jego ustalenie jest art. 555 k.c., który stanowi, że przepisy o sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii, praw oraz wody. Jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie, skoro do sprzedaży energii stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sprzedaży rzeczy, to energia, w tym energia elektryczna, w sensie cywilistycznym, nie jest rzeczą⁴⁷.

Niemożność uznania energii elektrycznej za rzecz wynika z jej właściwości fizycznych. W myśl art. 45 k.c. rzeczami, w rozumieniu kodeksu, są bowiem tylko przedmioty materialne. Pojęcie przedmiotu materialnego jest zaś kategorią nieprecyzyjną i wieloznaczną, dlatego w literaturze najczęściej charakteryzuje się je poprzez odwołanie się do definicji J. Wasilkowskiego stanowiącej, że przedmiotem materialnym są „materialne części przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym, na tyle wyodrębnione (w sposób naturalny lub sztuczny), że w stosunkach społeczno-gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne”⁴⁸.

Jak się wydaje, właściwości fizyczne energii elektrycznej nie pozwalają na zaliczenie jej do kategorii przedmiotów materialnych, a tym samym uznanie za rzecz w rozumieniu polskiego prawa cywilnego. W znaczeniu przyjmowanym w naukach ścisłych, energia elektryczna jest wielkością fizyczną, wyrażoną w jednostkach skalarnych, określającą ilość mocy elektrycznej pobranej w czasie, czyli stanowiącą iloczyn mocy i czasu, w celu wykonania pracy przy przejściu z jednego stanu do drugiego, zgodnie z zasadą zachowania energii⁴⁹. Termin „moc elektryczna” definiowany jest

⁴⁷ Inaczej stanowiły polskie regulacje przedwojenne. Zgodnie z art. 20 ustawy elektrycznej z dnia 21 marca 1922 r. (t.j. Dz. U. z 1935 r. Nr 17, poz. 98)., energię elektryczną uznawano za rzecz ruchomą.

⁴⁸ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 8–9.

⁴⁹ B. Pierchalska, *Encyklopedia fizyki*, Warszawa 1973, t. 2, s. 516.

jako wielkość fizyczna określająca ilość pracy wykonanej w jednostce czasu przez układ fizyczny, czyli oznaczająca zdolność obiektu do wykonania pracy, a w przypadku elektrowni – jej wytworzenia w czasie⁵⁰. Od strony nauk przyrodniczych, energia elektryczna jest zatem przede wszystkim zdolnością do wykonania pewnej pracy lub dokonania procesu, o charakterze fizycznym. Nie można więc uznać jej za oddzielną, namacalną część przyrody, a tym samym za rzecz w rozumieniu art. 45 k.c.⁵¹. Warto jednak zauważyć, że *a contrario*, dokonanie wyodrębnienia energii, np. poprzez jej oznaczenie i zamknięcie ściśle w określonym nośniku (naładowana bateria, butla z gazem), w przypadku sprzedaży, skutkować będzie stosowaniem wprost przypisów dotyczący sprzedaży rzeczy w rozumieniu art. 45 k.c.⁵².

W podobny sposób energia klasyfikowana jest w prawodawstwie niemieckim. Jak stanowi § 90 niemieckiego kodeksu cywilnego, pojęciem rzeczy określa się wyłącznie przedmioty materialne⁵³. Niemiecka doktryna, co do zasady, nie zalicza energii do kategorii przedmiotów materialnych, ponieważ energia sama w sobie nie jest w wystarczającym stopniu dostrzegalna zmysłowo ani ograniczona przestrzennie⁵⁴. Problematyka uznania energii za rzecz nie jest jednak rozstrzygana jednolicie we wszystkich państwach członkowskich UE. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na regulacje austriackie. Zgodnie § 285 austriackiego kodeksu cywilnego, rzeczą jest wszystko co nie stanowi osoby i służy do ludzkiego użytku⁵⁵. Przepisy austriackie nie zawężają więc pojęcia rzeczy jedynie do kategorii przedmiotów materialnych. Potwierdza to § 291 austriackiego

⁵⁰ Ibidem, s. 384.

⁵¹ S. Słotwiński, *Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie*, Warszawa 2017, s. 66.

⁵² A. Koziół, art. 555 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535-764(9))*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 68-69.

⁵³ § 90 ustawy z dnia 2 stycznia 2002 r., *Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002* (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738 z późn. zm.), niemiecki kodeks cywilny.

⁵⁴ J. Jickeli, M. Stieper, § 90, [w:] *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, red. J. von Staudingers, Berlin 2011, s. 15.

⁵⁵ § 285 ustawy z dnia 25 grudnia 2011 r., *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, (JGS Nr. 946/1811, z późn. zm.), austriacki kodeks cywilny.

kodeksu cywilnego przewidujący dodatkowy podział rzeczy m.in. na rzeczy fizyczne i niematerialne⁵⁶. Tym samym, w świetle regulacji austriackich, energia, będąca przedmiotem o charakterze niematerialnym, uznawana jest za rzecz.

Wracając na grunt regulacji polskich, analiza art. 555 k.c. stanowiącego o tym, że przepisy o sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii, praw oraz wody, jednoznacznie prowadzi do wniosku, że energia może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Ustawodawca nie zawęził tej regulacji do żadnego typu energii, a zatem obejmuje ona sprzedaż każdej postaci energii, w tym również energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁵⁷. Jak uznaje się w doktrynie, cechą energii, która zasadniczo umożliwia uznanie jej za przedmiot obrotu cywilnoprawnego jest jej mierzalność⁵⁸. Według słownika języka polskiego „mierzalny” oznacza taki „który daje się zmierzyć” a zatem „którego można dokonać pomiarów”⁵⁹. Cecha mierzalności umożliwia zindywidualizowanie przedmiotu świadczenia wraz z dokonaniem pomiaru przy tak zwanym „przejściu energii przez licznik”⁶⁰. Pomimo trudności z wystarczającym wyodrębnieniem energii elektrycznej z przyrody, od strony cywilistycznej mierzalność jest zatem zdolnością do dokonania pomiaru intensywności korzystania ze źródła energii przez jej nabywcę. Świadczeniem sprzedającego energię jest zatem czasowe udostępnienie źródła energii, a nie sprzedaż konkretnej, fizycznie wyodrębnionej wiązki energii.

Świadczenie sprzedawcy ma zazwyczaj charakter ciągły, a jego rozmiar jest pochodną czynnika czasowego. Tym samym zazwyczaj stosunek zobowiązaniowy nawiązywany na podstawie umowy ma

⁵⁶ § 291 ustawy z dnia 25 grudnia 2011 r., *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, (JGS Nr. 946/1811, z późn. zm.), austriacki kodeks cywilny.

⁵⁷ M. Balwicka-Szczyrba, *Umowa sprzedaży ciepła zawarta z przedsiębiorcą energetycznym*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2010, nr 7, s. 8 i n.

⁵⁸ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2011, s. 124.

⁵⁹ J. Bralczyk, *Słownik 100 tys. Potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 399.

⁶⁰ E. Habryn-Chojnacka, *Art. 555*, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, s. 1764.

charakter trwały i może być zawarty na czas oznaczony albo nieoznaczony⁶¹. Zgodnie z orzecznictwem do przeniesienia własności energii elektrycznej, stanowiącej „swoisty przedmiot obrotu” zastosowanie mieć będą przepisy dotyczące rzeczy oznaczonych co do gatunku (art. 155 § 2 k.c. w zw. z art. 535 k.c.)⁶². Wpływa to na określenie momentu przejścia jej własności, ukształtowania roszczenia o zapłatę ceny, a także przejścia ryzyka związanego z jej posiadaniem.

1.4.1.2. Energia elektryczna jako produkt niebezpieczny

Energia elektryczna jest jedyną postacią energii będącą produktem w rozumieniu przepisów k.c. Wynika to z treści art. 449¹ §2 k.c., implementującego w tym zakresie art. 2 dyrektywy 85/374/EWG⁶³. Definicja produktu funkcjonuje w kontekście regulacji odnoszących się do odpowiedzialności za produkt niebezpieczny. Analiza przepisów tytułu VI¹ k.c. prowadzi do wniosku, że produkt musi mieć charakter niebezpieczny, tj. niezapewniający bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu⁶⁴. W przypadku energii elektrycznej, niebezpieczeństwo produktu wynika z jej naturalnych właściwości, energia elektryczna jest produktem niebezpiecznym *per se*. Cecha niebezpieczeństwa nie wynika, zatem jak w przypadku rzeczy ruchomych z nieodpowiedniej jakości produktu, wad produkcyjnych lub instrukcyjnych. Ograniczenie przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkt niebezpieczny jedynie do energii elektrycznej jest szeroko krytykowane w piśmiennictwie, gdzie wskazuje się na pominięcie innych, niemniej

⁶¹ R. Trzaskowski, *Art. 555 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017, t. 4, s. 256.

⁶² Wyrok SN z 19.09.2002 r., V CKN 1183/00, LEX nr 407049.

⁶³ Dyrektywa Rady z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz. U. UE. L. z 1985 r. Nr 210, str. 29 z późn. zm.).

⁶⁴ W. Dubis, *Art. 449, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, s. 1064.

zagrożających postaci energii⁶⁵. Jednocześnie istnieje spór, co do wykładni tego przepisu i możliwości zastosowania wykładni rozszerzającej, obejmującej również inne rodzaje energii, które miałyby zyskiwałyby charakter materialny poprzez wyodrębnienie ich w ramach rzeczy ruchomych⁶⁶.

Przepisem, który potwierdza przyjętą w k.c. linię, uznającą energię elektryczną za dobro, z którym wiążą się szczególne ryzyka eksploatacyjne jest również art. 435 k.c. Stanowi on, że prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności. Przepis mówi o elektryczności będącej przejawem siły przyrody wprawiającej w ruch przedsiębiorstwo. Z drugiej strony analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że poprzez sam akt wprawienia w ruch przedsiębiorstwa, wspomniana siła przyrody, staje się źródłem energii. Zdaniem Sądu Najwyższego (dalej: SN), do zastosowania art. 435 k.c. nie wystarcza, aby przedsiębiorstwo lub zakład bezpośrednio wykorzystywał elementarne siły przyrody (energię elektryczną, parę, paliwa, gaz itp.), lecz chodzi o procesy polegające na przetwarzaniu energii elementarnej na pracę lub inne postaci energii, co wymaga użycia maszyn i innych urządzeń przetwarzających⁶⁷. Pod terminem „elektryczność” funkcjonującym w art. 435 k.c. mieści się zatem pojęcie energii elektrycznej.

Obie przytoczone regulacje skutkują rozszerzeniem odpowiedzialności w związku z wytwarzaniem lub przetwarzaniem energii elektrycznej. Należy mieć zatem na uwadze, że prócz

⁶⁵ Zob. Z. Gawlik, *Art. 449(1)*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, t. 3, s. 603.

⁶⁶ Zob. G. Karaszewski, *art. 449(1)* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 771; P. Ruchała, R. Sikorski, *Art. 449* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2019, t. 2, s. 1123.

⁶⁷ Postanowienie SN z 29.01.2008 r., I PK 258/07, LEX nr 865914.

specyficznego statusu prawnorzecowego, energia elektryczna jest także dobrem, które wymusza przyjęcie szczególnych reguł obrotu gospodarczego, które w dalszej kolejności dookreślone są przez regulacje publicznoprawne.

1.4.2. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z perspektywy interesu publicznoprawnego

Określając status energii elektrycznej od strony publicznoprawnej, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na jej wymiar społeczno-gospodarczy. Sektor energetyczny, z ważnym udziałem elektroenergetyki, praktycznie od początku jego istnienia był traktowany w Polsce jako obszar strategicznej ingerencji państwa, związany z realizacją funkcji użyteczności publicznej oraz zapewnia bezpieczeństwa energetycznego. Energia elektryczna ma dla człowieka wymiar egzystencjonalny. Stanowi ona najbardziej efektywną i dostępną postać energii użytkowej, która może ulec przekształceniu na inne postaci np. na energię cieplną, chłód, światło czy energię mechaniczną. Odznacza się ponadto szybkością transportu, łatwością mierzalności i wysoką sprawnością w zakresie przemiany na jej inne formy użytkowe. Z tych względów, w przeciwieństwie do innych postaci energii, energia elektryczna nie ma obecnie realnie substytutów. Jest ona elementem koniecznym zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych i fundamentem funkcjonowania gospodarki, a także przedmiotem strategicznego zainteresowania państwa.

Status prawny energii elektrycznej w szczególny sposób został podjęty w ustawie prawo energetyczne. W myśl art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: u.p.e.⁶⁸) pod pojęciem „energii” rozumie się energię przetworzoną w dowolnej postaci. Ustawodawca dokonał zatem pewnego zawężenia tego

⁶⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

terminu do sfery energii przetworzonej, a zatem takiej która została w pewien sposób zmieniona, czy twórczo przekształcona. Poza nawiasem znalazły się zatem formy energii nieprzetworzonej, czyli energii pierwotnej, uzyskanej bez interwencji człowieka. Zaliczają się do nich takie postaci energii, jak energia promieniowania słonecznego, energia aerothermalna, energia hydrothermalna, energia geothermalna, hydroenergia, energia fal, prądów i pływów morskich, energia wiatru (por. art. 3 pkt 20 pr. en. w zw. z art. 2 pkt 22 u.o.z.e.)⁶⁹ W przeważającej części, energia pierwotna generowana w odnawialnych źródłach nie może być zatem kwalifikowana jako energia w normatywnym znaczeniu ustawy prawo energetyczne. O zakwalifikowaniu normatywnym jako energii decyduje dopiero fakt jej przetworzenia i dostosowania do formy użytkowej. Takimi postaciami przetworzonymi energii są przede wszystkim energia cieplna oraz energia elektryczna.

Prawo energetyczne nie zawiera definicji legalnej energii elektrycznej ani energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wyjątkiem jest jedynie definicja „energii elektrycznej z kogeneracji” przewidziana w art. 3 pkt. 36 u.p.e. Podobne definicje nie funkcjonują także w u.o.z.e. oraz w innych ustawach sektorowych prawa energetycznego. Oznacza to, że pojęcie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zawiera się w szeroko pojętej legalnej definicji energii w rozumieniu art. 3 pkt. 1 u.p.e.

W świetle prawa publicznego, energia elektryczna jako element stosunków gospodarczych nie może być ujmowana jedynie w wąskiej kategorii towaru lub produktu. Dotyczy to także energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Funkcjonuje ona bowiem w specyficznym reżimie publicznoprawnym, wyróżniającym ją od innych przedmiotów klasyfikowanych pojęciem towaru⁷⁰. Przede wszystkim zasadne jest uznanie energii elektrycznej za rodzaj dobra publicznego,

⁶⁹ M. Zawiska, *art. 3, [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 248.

⁷⁰ Więcej: M. Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy - sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015, s. 18-20.

które pożądanym jest nie tylko z punktu widzenia potrzeb jednostki,⁷¹, ale przede wszystkim dla wspólnoty państwowej⁷².

Doniosłość znaczenia energii elektrycznej, przekłada się na pewien imperatyw rozwoju państwa, w postaci dążenia do zapewnienia powszechnego dostępu do energii elektrycznej⁷³. Wiąże się to zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa, będącego normatywnym celem ustawy Prawo energetyczne (art. 1 ust. 2 u.p.e.). Stan bezpieczeństwa energetycznego, bezpośrednio uwarunkowany jest zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej tj. zdolnością systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię⁷⁴.

Analizując problematykę energii elektrycznej jako rodzaju dobra publicznego warto wspomnieć o istnieniu w polskim systemie prawnym regulacji określanych w literaturze jako tzw. prawo do energii. Treścią tego prawa jest możliwość żądania dostarczenia energii w każdym czasie, w wystarczającej ilości, o określonych parametrach jakościowych i za rozsądną cenę⁷⁵. Prawo to konkretyzowane jest m.in. w oparciu o art. 8 ustawy prawo energetyczne umożliwiającą Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE) ukształtowanie stosunku zobowiązaniowego albo nakazanie jego kontynuacji, m.in. w aspektach dostarczenia energii, przyłączenia do sieci czy umowy sprzedaży energii. Problematyka prawa do energii, a także doniosłość społeczno-gospodarcza energii elektrycznej sprawiają, że w świetle interesu publicznego energia elektryczna jest więc specyficzną kategorią towaru, mającego walor dobra publicznego. Wiążąca się z pojęciem dobra publicznego funkcja

⁷¹ R. Riedel, *Czy energia to naturalny monopol? - modelowe ujęcie rynku elektroenergetycznego*, [w:] „Energetyka”, 2010, nr 2., s. 79-82.

⁷² P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017, s. 364.

⁷³ R. Riedel, *Czy energia to naturalny monopol?...*, op. cit., s. 79-82.

⁷⁴ Art. 3 pkt. 16a u.p.e.

⁷⁵ Zob. M. Marszałek, *Prawo do energii*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2017, nr 11, s. 70-84.

zaspokajania szerokich potrzeb społecznych, prowadzi do objęcia tej kategorii szczególną ochroną ze strony państwa.

Warto zaznaczyć, że w przeciwieństwie do prawa prywatnego, na płaszczyźnie prawa publicznego zaobserwować można wyraźne zróżnicowanie statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych od charakteru prawnego innych form energii. Mając na względzie uwagi dotyczące publicznoprawnego statusu ogólnie pojmowanej energii elektrycznej, wskazać należy na *differentia specifica* tej postaci energii elektrycznej, która produkowana jest ze źródeł odnawialnych. W świetle regulacji publicznoprawnych jest ona bowiem elementem specyficznego oddziaływania państwa. Wspomniane odrębności dostrzegalne są na płaszczyźnie zróżnicowanych form interwencjonizmu władzy publicznej, uwzględniając między innymi stosowanie instrumentów wsparcia, narzędzia regulacyjne, a także środki nadzoru i kontroli. Różnice pomiędzy energią ze źródeł konwencjonalnych a odnawialnych podkreślane są także w ramach polityki energetycznej. Z tego względu, to właśnie analiza statusu publicznoprawnego umożliwia dostrzeżenie najważniejszych odrębności charakteryzujących energię elektryczną ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu obrotu gospodarczego.

1.4.3. Status prawny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle regulacji unijnych

Ustalenie statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, oprócz analizy przepisów krajowych, wymaga także uwzględnienia regulacji europejskich. Dziedzina energii jest bowiem zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (dalej: TFUE⁷⁶) kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwa członkowskie. Legislacja unijna ma zatem zasadniczy wpływ na ukształtowanie przepisów dotyczących energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Przy czym należy zaznaczyć, że unijny porządek

⁷⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

prawny ma charakter autonomiczny względem prawa wewnętrznego, a zatem nie wszystkie jego elementy podlegały implementacji do systemu krajowego.

Innym czynnikiem uzasadniającym konieczność analizy statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa europejskiego jest intensyfikacja wewnętrznego obrotu energią elektryczną. Proces ten związany jest z rozwojem europejskiej rynku wewnętrznego energii, który docelowo prowadzić ma m.in. do wspólnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną czy integracji europejskich systemów energetycznych⁷⁷. Sektor energetyczny zmierza zatem do coraz głębszego umiędzynarodowienia – zarówno pod wpływem czynników regulacyjnych, jak i rynkowych⁷⁸. Przyjmując tę optykę, analiza unormowań europejskich w kontekście statusu prawnego energii elektrycznej zyskuje szczególne znaczenie. W tym zakresie, najważniejszą kwestią, która wymaga ustalenia zdaje się miejsce energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach europejskiego jednolitego rynku, a w szczególności dopuszczalność objęcia jej swobodą przepływu towarów.

1.4.3.1. Znaczenie normatywne energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w prawie unijnym

Definicja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględniona została już w dyrektywie 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. W jej ramach uwzględniono energię elektryczną produkowaną przez elektrownie wykorzystujące wyłącznie odnawialne źródła energii, jak również pewną ilość energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w elektrowniach mieszanych, wykorzystujących także konwencjonalne

⁷⁷ Komunikat prasowy Rady UE, *Przyszłość systemów w unii energetycznej – Rada określa zasady i priorytety*, (<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/25/council-outlines-principles-and-priorities-for-the-future-of-energy-systems-in-the-energy-union/> dostęp: 31.07.2022).

⁷⁸ Zob. Wysokie Napięcie, *Europejski handel energią bardziej dopasowany do możliwości sieci*, (<https://wysokienapiecie.pl/71734-europejski-handel-energia-bardziej-dopasowany-do-mozliwosci-sieci/> dostęp: 31.07.2022).

źródła energii wraz z odnawialną energią elektryczną wykorzystywaną do pompowania w elektrowniach szczytowo-pompowych, z wyłączeniem energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach szczytowo-pompowych⁷⁹. Należy zauważyć, że na początkowym etapie kształtowania się unijnych regulacji poświęconych energetyce odnawialnej, to właśnie energia elektryczna była jedyną postacią energii wtórnej, która mogła być klasyfikowana jako pochodząca ze źródeł odnawialnych, w rozumieniu prawa unijnego. Wynikało to przede wszystkim z istnienia ukształtowanego europejskiego wewnętrznego rynku energii elektrycznej, którego potencjał miał w zasadniczy sposób przedkładać się na rozwój eksploatacyjnych odnawialnych źródeł energii⁸⁰.

Wskutek przyjęcia dyrektywy RED I definicja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przestała obowiązywać i zastąpiona została pojęciem energii ze źródeł odnawialnych, które znaczeniowo zbliżonym jest do definicji odnawialnych źródeł energii⁸¹. Unijny prawodawca zrezygnował zatem ze stosunkowo ograniczonej formuły odnoszącej się jedynie do określonej postaci energii wtórnej – energii elektrycznej, ale postanowił wprowadzić definicję bardziej pojemną obejmującą szereg nośników energii pierwotnej produkowanej w źródłach odnawialnych.

Definicja energii elektrycznej funkcjonuje natomiast w unijnym rozporządzeniu 1099/2008 w sprawie statystyki energii. Zgodnie z rozporządzeniem, energia elektryczna oznacza transfer energii za pośrednictwem zjawiska fizycznego, na które składają się ładunki elektryczne oraz ich skutki w stanie spoczynku i w ruchu⁸². Aktualnie

⁷⁹ Art. 2 lit. c dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

⁸⁰ Motyw 1. dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33).

⁸¹ Więcej: M. Porzeżyńska, *Uwagi...*, op. cit, s. 19-20.

⁸² Załącznik A pkt 3.3.1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 304, str. 1 z późn. zm.).

więc, podobnie jak w przypadku regulacji krajowych, na płaszczyźnie unijnego porządku prawnego nie można wyróżnić odrębnej definicji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

1.4.3.2. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jako towar

Problematyka określenia statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa unijnego, prócz ustalenia znaczenia normatywnego tego pojęcia, wymaga odniesienia do czterech głównych swobód, stanowiących podstawę funkcjonowania rynku wewnętrznego UE - przepływu osób, kapitału, towaru i usług. Funkcjonalnie, najwyższe znaczenie w kontekście sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przypisać należy swobodzie przepływu towarów.

Swoboda przepływu towarów rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi⁸³. Ma zatem kluczowe znaczenie w kontekście międzynarodowego obrotu gospodarczego, którego przedmiotem może być również energia elektryczna.

Przepisy TFUE nie definiują pojęcia towaru. W doktrynie podkreśla się jednak, że cechą charakterystyczną towarów, odróżniającą je od usług, jest ich materialny charakter⁸⁴. Nie jest to jednak przesłanka bezwzględna. Zgodnie z orzecznictwem TS, do kategorii towarów zaliczana jest również energia elektryczna⁸⁵. Aspekt obrotu gospodarczego energią elektryczną jest zagadnieniem

⁸³ Art. 28. TFUE.

⁸⁴ J. Snell, *Goods and Services in EC Law A Study of the Relationship Between the Freedoms*, Oxford 2002, s. 4; Opinia RG Fennely'ego w sprawie C-97/98 *Jagerskiold p. Gustafsson*, pkt 30.

⁸⁵ Na płaszczyźnie ustawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej, regulacją pionierską w zakresie uznania energii elektrycznej za towar był brytyjski *Electricity Act* z 1989 r. Przytoczony akt prawny dał podstawy do prywatyzacji brytyjskiego sektora energetycznego, rozbijając jego monopolistyczną strukturę i wprowadzając reguły konkurencyjności związane z wytwarzaniem energii elektrycznej.

fundamentalnym w kontekście kształtowania się wspólnotowej judykatury. Uznanie energii elektrycznej za towar było jednym z głównych elementów sprawy *Costa v. E.N.E.L*⁸⁶. Warto podkreślić, że zapadłe w tym przypadku orzeczenie było jednocześnie pierwszym wyrokiem statuującym kluczową z punktu widzenia rozwoju Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej: EWG) a następnie UE, zasadę prymatu autonomicznego prawa wspólnotowego nad regulacjami ustawodawstw krajowych⁸⁷. Stanowisko to zostało także potwierdzone blisko 30 lat później w orzeczeniu sprawie *Gemeente Almelo and Others v. Energiebedrijf IJsselmij*⁸⁸. Uzasadniając uznanie energii elektrycznej za rodzaj towaru, Trybunał odwołał się do trzech głównych argumentów: po pierwsze, powszechnego kwalifikowania energii elektrycznej jako towaru w ustawodawstwach państw członkowskich, po drugie klasyfikowania energii elektrycznej jako towaru w nomenklaturze celnej stosowanej we Wspólnocie, po trzecie wcześniejszego rozstrzygnięcia, które zapadło wcześniej w sprawie *Costa v. E.N.E.L*⁸⁹. Stanowisko zaprezentowane przez Trybunał w ramach orzeczenia Almelo zostało powielone w kolejnych judykatach. W sprawie *Komisja przeciwko Republice Włoskiej* Trybunał wprost orzekł, że zarówno import jak i eksport energii elektrycznej wchodzi w zakres postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, a energia elektryczna jest towarem w rozumieniu Traktatu, co znajduje potwierdzenie w szczególności we wspólnotowej nomenklaturze celnej⁹⁰. Ta sama teza zawarta została w wyroku *Essent Netwerk Noord*, w którym Trybunał odwołał się do obu wcześniej wspomnianych orzeczeń⁹¹. Uznanie energii elektrycznej za rodzaj

⁸⁶ Wyr. TS z 15.7.1964 r., C-6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1141.

⁸⁷ Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 289.

⁸⁸ Wyr. TS z 27.4.1994 r., C-393/92, *Commune d'Almelo i inni v. NV Energiebedrijf IJsselmij*, Zb. Orz. 1994, s. I-01477.

⁸⁹ V. Vilímková, *The concept of goods in the case law of the Court of Justice*, „The Lawyer Quarterly”, 2016, vol. 6, s. 45.

⁹⁰ Wyr. TS z 23.10.1997 r., C-158/94, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska*, Zb. Orz. 1997, s. I-05789.

⁹¹ Wyr. TS z 17.7.2008 r., C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV do której przystąpiła Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v. Aluminium Delfzijl BV*, oraz w

towaru, w rozumieniu prawa unijnego, jest zatem przedmiotem wieloletniej i stabilnej linii orzeczniczej. Jednolite rozstrzygnięcie tego problemu prawnego stanowi zarazem podstawę do ukształtowania i funkcjonowania europejskiego rynku energii elektrycznej.

1.4.3.3. Ograniczenia swobody przepływu towarów w odniesieniu do energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Podobnie jak w przypadku prawa krajowego, ujęcie energii elektrycznej jedynie w wąskiej kategorii towaru jest niepełne. Energia elektryczna, z uwagi na jej powszechność i zastosowanie w gospodarce, również na kanwie prawa unijnego, uznawana jest za specyficzny rodzaj dobra o charakterze strategicznym oraz społecznym⁹². Jak słusznie wskazuje M. Pazdej, podstawowym kryterium sprawności systemu elektroenergetycznego jest zdolność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gospodarce, mierzona m.in. stopniem zaspokojenia popytu zgłaszanego na energię elektryczną⁹³. Analiza statusu prawnego energii elektrycznej w UE musi zatem uwzględniać problematykę bezpieczeństwa energetycznego.

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa TSUE uznać należy, że bezpieczeństwo energetyczne stanowi element bezpieczeństwa publicznego i może uzasadniać ograniczenie swobód traktatowych, w tym przede wszystkim swobodę przepływu towarów⁹⁴. Korzenie tego stanowiska sięgają orzeczenia w sprawie 72/83 *Campus Oil*⁹⁵, gdzie Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie mogą powoływać się na uzasadnienia swobód traktatowych zawarte w art. 36 TFUE gdy nie

ramach przypozwania Aluminium Delfzijl BV przeciwko Staat der Nederlanden oraz w ramach przypozwania Essent Netwerk Noord BV v. Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV i Saranne BV, Zb. Orz. 2008, s. I-05497.

⁹² M. Pazdej, *Bezpieczeństwo energetyczne w polityce Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2020, s. 54.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, s. 213-214.

⁹⁵ Wyrok TS z 10.07.1984 r. w sprawie C-72/83, *Campus Oil*, ECLI:EU:C:1984:256.

ma innych przepisów prawa wspólnotowego gwarantujących odpowiednią ochronę bezpieczeństwa ich interesów. Na przykładzie produktów naftowych Trybunał uznał, że, z uwagi na ich wyjątkową rolę jako źródeł energii w nowoczesnej gospodarce, przerwa w dostawach paliw mogłaby zagrozić bezpieczeństwu publicznemu państwa w rozumieniu art. 36 TFUE. Zdaniem unijnego sądu zapewnienie ciągłości dostaw paliw na minimalnym poziomie może stanowić dopuszczalną prawem przesłankę uzasadniającą ograniczenia swobód traktatowych, w tym swobody przepływu towarów⁹⁶. Przedstawione orzeczenie przywołane zostało w kolejnych wyrokach dotyczących relacji bezpieczeństwa energetycznego i swobody przepływu towarów⁹⁷.

Co prawda, zarówno orzeczenie *Campus Oil*, jak i inne przytoczone judykaty odnosiły się wprost do sektora przemysłu naftowego, to jednak przychylić należy się do stanowiska prezentowanego przez M. Nowackiego, że wskazane ograniczenia swobody przepływu towarów mogą znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do energii elektrycznej⁹⁸. W obu przypadkach mowa jest bowiem o dobrach o kluczowym znaczeniu w perspektywie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Zgodnie z uzasadnieniem orzeczenia *Campus Oil*, produkty naftowe stanowią element bezpieczeństwa publicznego, ze względu na ich wyjątkowe znaczenie jako źródeł energii w gospodarce, instytucji państwa, usług publicznych oraz funkcjonowania mieszkańców. Każda z przywołanych przez Trybunał przesłanek aktualizuje się także w stosunku do statusu energii elektrycznej. Poza wskazanym orzecznictwem, możliwość ograniczenia swobody przepływu towarów znajduje także potwierdzenie w świetle rozporządzenia w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ 4. Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1990 r. w sprawie C-347/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-4747, pkt 28. Wyrok TS z 25.10.2001 r., C-398/98, Komisja Wspólnot Europejskich V. Republika Grecka, ECR 2001, nr 10B, poz. I-7915.

⁹⁸ M. Nowacki, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 214.

elektrycznej⁹⁹, które zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na swoich terytoriach jednocześnie określając bezpieczeństwo energetyczne jednym z priorytetów działania UE. Uzupełnieniem tej regulacji jest dyrektywa w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, która klasyfikuje podsektor energii elektrycznej, jako element europejskiej infrastruktury¹⁰⁰.

Na podstawie powyższego można skonkludować, że podobnie jak w przypadku prawodawstwa krajowego, również legislacja unijna przewiduje dwoisty charakter energii elektrycznej. W pierwszej kolejności musi być ona rozpatrywana w kategorii towaru, do czego podstawy dało orzeczenie TSUE *Gemeente Almelo and Others v Energiebedrijf IJsselmij*. Otworzyło ono drzwi do ustanowienia europejskiego rynku energii elektrycznej.

Poprzestanie na kategorii towaru byłoby jednak daleko niewystarczające. Określając obszar oddziaływania normatywnego, prawodawca europejski przewidział bowiem możliwość ingerencji organów państwa w obszar zobowiązań, których przedmiotem jest energia elektryczna. W świetle prawa unijnego, wydaje się zatem, że energia elektryczna stanowi specyficzną kategorię towaru o cechach dobra powszechnego, o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

1.5. Ramy prawne państwowej interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Problematyka sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest zagadnieniem obszernym i wielopłaszczyznowym, regulowanym na poziomie europejskiego, krajowego oraz

⁹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 1).

¹⁰⁰ Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 345, str. 75).

międzynarodowego porządku prawnego. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, funkcjonowanie sektora elektroenergetycznego wymaga wypracowania przez państwo instrumentów władczego wpływu na jego działalność¹⁰¹. Biorąc pod uwagę wielokierunkowość interwencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych konieczne jest odniesienie się do podstaw normatywnych umożliwiających oddziaływanie państwa na ten obszar. To bowiem właśnie legislacja jest fundamentem umożliwiającym władcze oddziaływanie organów państwa na sektor elektroenergetyczny, stojąc u podstaw jego regulacji¹⁰². W tym celu należy wskazać najistotniejsze akty normatywne stanowiące podstawę do władczego oddziaływania władzy państwowej na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W szczególności przybliżenia wymaga rozwój prawodawstwa dotyczącego promowania wykorzystania energetyki odnawialnej oraz podstawowy zakres tych przepisów. Jak wspomniano – to właśnie wprowadzenie tej grupy norm w sposób zasadniczy wyróżnia interwencję prawodawcy w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Przyjmując powyższe założenie, rozważania w pierwszej kolejności powinny opierać się o analizę porządku legislacyjnego UE. Akty prawa unijnego, nawet jeśli nie są stosowane bezpośrednio, to poprzez proces implementacji zasadniczo wpływają na kształt aktów prawnych przyjmowanych przez państwa członkowskie. Należy dodać, że w obszarze energetyki odnawialnej rozwiązania prawne przyjmowane przez UE mają charakter prorozwojowy, co wynika z politycznego dążenia UE, decydującej się być światowym liderem w zakresie stosowania odnawialnych źródeł energii¹⁰³. W związku

¹⁰¹ Więcej: M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 50, 84–85, 88, 231–255.

¹⁰² F. M. Elżanowski, *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015, s. 23.

¹⁰³ Zob. Szerzej na temat działań Unii podejmowanych w związku ze zwalczaniem zmian klimatu: S. Oberthür, C.R. Kelly, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, *The International Spectator*, [w:] „Italian Journal of International Affairs”, 2008, nr 3, s. 35–50 oraz R. K.W. Wurzel, J. Connelly, *Introduction: European Union political leadership in international climate change politics*, [w:] *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, red. R.K.W. Wurzel, J. Connelly, Londyn 2011, s. 2-3.

z tym analiza przepisów krajowych powinna zostać poprzedzona określeniem podstaw normatywnych właśnie w zakresie prawa europejskiego.

Jako ostatnie rozważenia wymagają z kolei akty prawa międzynarodowego. Zakres zastosowania tej grupy przepisów dotyczy przede wszystkim stosunków między państwami czy innymi podmiotami prawa międzynarodowego¹⁰⁴. W związku z tym, zasadniczo nie mają one bezpośredniego wpływu na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach, których najważniejsza jest relacja państwo – przedsiębiorca. Niemniej jednak podjęcie analizy tego obszaru normatywnego pozostaje konieczne, między innymi ze względu na wpływ prawa międzynarodowego na formowanie się krajowej i unijnej polityki energetycznej.

1.5.1. Podstawy dla interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa unijnego

Wskazując na wpływ prawa unijnego na uregulowania dotyczące sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w pierwszej kolejności należy odnieść się do prawa pierwotnego, które określa główne zasady oraz cele funkcjonowania UE. Prawo pierwotne ma charakter konstytucyjny dla UE i w związku z tym znajduje się na szczycie hierarchii norm prawnych wspólnoty¹⁰⁵. Z tego względu to właśnie w nim wyznaczone są normy kompetencyjne w stosunku do przyjmowania prawa wtórnego, stanowionego wewnątrznie przez instytucje Unii. Oznacza to, że Unia nie posiada mandatu do działania w innych obszarach niż te, które określone zostały w prawie pierwotnym. Wykroczenie poza zakres kompetencji przyznanych w traktatach, uchybienia proceduralne w stosunku do wymogów traktatów, skutkują uznaniem nieważności aktów prawa pochodnego.

¹⁰⁴ J. Barcik, *Zagadnienia Ogólne*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. J. Barcik, T. Srogosz, Warszawa 2019, s. 4-5.

¹⁰⁵ A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa UE i jego źródła*, [w:] *Instytucje i prawo...*, op. cit., s. 220.

W myśl art. 4 TFUE dziedzina energii kwalifikowana jest jako kompetencja dzielona między UE a państwami członkowskimi. Najważniejszą normą odnoszącą się do sposobu wykonywania kompetencji dzielonych w prawie unijnym jest art. 2 ust. 2 TFUE, z którego wywodzi się, że choć zarówno państwa członkowskie, jak i UE uprawnione są do przyjmowania wiążących aktów prawnych w tej dziedzinie, to jednak państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje jedynie w tym zakresie, w jakim uprzednio nie wykonała jej Unia. Wspomniany sposób wykonywania kompetencji dzielonych zwany jest w literaturze „efektem zajętego pola”¹⁰⁶. Należy mieć również na uwadze, że za każdym razem wykonywanie kompetencji dzielonej powinno być także prowadzone z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 11 TFUE, a także przy zachowaniu unijnej polityki ochrony środowiska (art. 191-193 TFUE)¹⁰⁷.

Traktatową podstawą do realizacji unijnej polityki energetycznej jest art. 194 TFUE. Stanowi on jednocześnie odrębny tytuł (rozdział) w ramach TFUE. Wyróżnienie systemowe dziedziny energetyki świadczy o jej szczególnym znaczeniu w ramach katalogu unijnych polityk i działań wewnętrznych¹⁰⁸. Omawiany art. 194 TFUE zawiera normy zarówno o charakterze programowym – określające kierunki prowadzenia europejskiej polityki energetycznej, jak i normy kompetencyjne – uprawniające UE do przyjmowania aktów prawa pochodnego¹⁰⁹. Normy programowe uwzględnione zostały w ust. 1, który określa ramy oraz cele prowadzenia polityki Unii w dziedzinie energetyki. Wspomniany przepis stanowi, że polityka Unii w dziedzinie energetyki prowadzona jest w ramach ustanawiania lub

¹⁰⁶ P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford 2012, s. 171–173.

¹⁰⁷ P. Siwor, *Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie UE*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe”, 2020, nr 49, s. 270.

¹⁰⁸ Podobnie H. Vedder, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy*, (<http://ssrn.com/abstract=1310190> dostęp: 01.08.2022).

¹⁰⁹ M. Nowacki, *Art. 194.*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1356.

funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, mając na celu a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii, b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Zdaniem M. Nowackiego, cztery wymienione powyżej cele prowadzenia europejskiej polityki energetycznej są w istocie celami szczegółowymi, jako że ich realizacja sprowadza się do zapewnienia celu głównego, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne UE jako całości i poszczególnych państw członkowskich¹¹⁰.

Warto podkreślić, że zamierzenie unijnego prawodawcy, co do rozwoju odnawialnych form energii, określone w przywołanym art. 194 ust. 1 lit. c. TFUE jest elementem złożonej normy, w ramach której uwzględniono także wspieranie efektywności energetycznej, oszczędności energii oraz nowych form energii. Tym samym, zgodnie z założeniami Traktatu, legislacja dotycząca energetyki odnawialnej powinna być elementem realizacji szerszego kierunku w unijnym prawodawstwie dotyczącego zwiększenia wydajności i zmniejszenia uciążliwości środowiskowej sektora energetycznego. Dosłownie określony cel „wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii” zakłada aktywną rolę UE oraz państw członkowskich, w upowszechnianiu tego typu technologii. Omawiany przepis stanowi zatem normę programową zachęcającą do podjęcia kierunkowej interwencji publicznoprawnej zmierzającej do zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Stoi za tym założenie unijnego prawodawcy, że mechanizmy wolnorynkowe nie są mechanizmami zapewniającymi wystarczający poziom rozwoju energetyki odnawialnej¹¹¹.

¹¹⁰ Ibidem, s. 1362.

¹¹¹ Zob. *European Commission guidance for the design of renewables support schemes* [SWD 439], 2013, s. 2; (<https://energy.ec.europa.eu/publications/european->

Wskazane powyżej cele realizacji unijnej polityki w dziedzinie energii wymagają konkretyzacji poprzez akty prawa wtórnego stanowiące przez instytucje Unii na podstawie prawa pierwotnego, a konkretnie kompetencji określonych w Traktatach¹¹². Główną normę uprawniającą do ustanawiania aktów prawa wtórnego, umożliwiających realizację przywołanych celów, stanowi art. 194 ust. 2 TFUE określający, że Parlament Europejski i Rada, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów unijnej polityki energetycznej po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Warto jednak podkreślić, że działania unijne nie powinny naruszać prawa państw członkowskich do samodzielnego decydowania o sposobie korzystania z posiadanych zasobów energetycznych, ogólnej struktury zaopatrzenia w energię oraz wyboru między różnymi źródłami energii¹¹³. Oznacza to, że państwa członkowskie w sposób autonomiczny są uprawnione do kształtowania tzw. miksu energetycznego, określającego udział poszczególnych źródeł energii w strukturze zużycia energetycznego. Od tej zasady TFUE przewiduje jednak dwa wyjątki. Pierwszy z nich dotyczy środków przyjmowanych przez Unię w ramach polityki ochrony środowiska (art. 194 ust. 2 akapit 2 *in fine* TFUE), drugi dotyczy zaś instrumentów przyjmowanych w ramach polityki energetycznej o charakterze głównie fiskalnym (art. 194 ust. 3 TFUE). W odniesieniu do obu tych przypadków aktualizuje się wymóg specjalnej procedury ustawodawczej, wymagającej jednomyślności Rady¹¹⁴.

commission-guidance-design-renewables-support-schemes-swd2013-439_en
dostęp: 29.05.2024 r.) Zdaniem Komisji Europejskiej rynek nie zapewnia optymalnego poziomu wykorzystania odnawialnych źródeł energii przy braku interwencji publicznej. Wynika to z niedoskonałości rynku i regulacji: niski poziom konkurencji i nieuczciwa konkurencja z innymi paliwami, w szczególności dotacje do paliw kopalnych i energii jądrowej, niepełna internalizacja kosztów zewnętrznych, sztywna konstrukcja systemu elektroenergetycznego hamują rozwój energii odnawialnej.

¹¹² A. Wyrozumka, *Pojęcie prawa UE i jego źródła...*, op. cit., s. 229.

¹¹³ Art. 194 ust. 2. TFUE.

¹¹⁴ Wymóg jednomyślności określony jest odpowiednio w art. 192 ust. 2 oraz w art. 194 ust. 3 TFUE.

Przedstawiony podział norm kompetencyjnych zawartych w TFUE zasługuje na krytyczną ocenę z punktu widzenia czytelności umocowania do stanowienia prawa wtórnego w obszarze odnawialnych źródeł energii. Określone kryteria dotyczące wyboru uprawnionego podmiotu oraz stosowanej procedury prawodawczej mają bowiem charakter nieprecyzyjny. Powoływanym w piśmiennictwie przykładem, potwierdzającym istnienie niejasności kompetencyjnych jest chociażby przyjęcie dyrektywy RED I¹¹⁵. Warto zwrócić uwagę, że wspomniana dyrektywa określała m.in. krajowe cele w zakresie całkowitego udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto. W związku z tym jej zakres obejmował kształtowanie struktury zaopatrzenia w energię państw członkowskich, mimo, że ustalenie tej kwestii, zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE powinno stanowić domenę państw członkowskich. Nawet gdyby uznać, że określenie wspomnianych celów mieściło się w zakresie kompetencji unijnych, to daleko idące wątpliwości budzi zastosowana procedura. Otóż przyjęcie dyrektywy RED I nastąpiło w trybie zwykłej procedury prawodawczej, co zdaniem przedstawicieli doktryny stanowi naruszenie przepisów traktatowych, ponieważ wykorzystana powinna zostać specjalna procedura ustawodawcza, przewidziana w art. 289 ust. 2 TFUE¹¹⁶. Taki właśnie tryb przewidziany został bowiem w odniesieniu do środków „wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię”¹¹⁷.

Należy podkreślić, że powołany przykład niejasności, co do określenia właściwego trybu dla przyjęcia dyrektywy RED I nie ma charakteru odosobnionego. Podobne wątpliwości budzi

¹¹⁵ Zob. szerzej C. Mik, *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, red. K. Maliszewska, Warszawa 2008, s. 9–50.

¹¹⁶ Zob. m.in. P. Siwor, *Podstawa traktatowa...*, op. cit., s. 273; C. Mik, *Wybór właściwej podstawy prawnej...*, op. cit., s. 9–50.

¹¹⁷ Art. 192 ust. 1 lit. c TFUE.

wykorzystanie zwykłej procedury prawodawczej chociażby w odniesieniu do uchwalenia dyrektywy RED II, która również wpływa na kształtowanie bilansu energetycznego przez państwa członkowskie. Obecnie (po zmianach wprowadzonych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. [dalej: RED III]¹¹⁸) wyznacza ona ramy do określenia wkładów krajowych w ramach realizacji celu 42,5 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w w końcowym zużyciu energii brutto UE w 2030 r.¹¹⁹. Z podobnych względów, dotyczących interwencji w zakresie promowania niskoemisyjnych źródeł energii w ramach krajowego systemu energetycznego, w piśmiennictwie jako błędne uznaje m.in. zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej do przyjęcia dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹²⁰.

Jak się wydaje funkcjonowanie takich niejasności w zakresie norm kompetencyjnych uprawniających do przyjmowania aktów wtórnych w dziedzinie energii może być uznane za naruszenie unijnych zasad pomocniczości i proporcjonalności określonych w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE¹²¹). Warto przypomnieć, że w myśl zasady pomocniczości w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie¹²². Z kolei zgodnie z treścią zasady proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów¹²³. Tymczasem w świetle

¹¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).

¹¹⁹ Art 3 ust. 1 RED II.

¹²⁰ P. Siwor, *Podstawa traktatowa...*, op. cit., s. 273.

¹²¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

¹²² Art. 5 ust. 3 TUE.

¹²³ Art. 5 ust. 4 TUE.

powołanych aktów prawnych, przyznanie kompetencji Unii do stanowienia przepisów istotnie wpływających na strukturę bilansu energetycznego jest co najmniej wątpliwe. Poza tym, przyjęcie rzeczonych aktów prawnych nastąpiło z pominięciem specjalnej procedury prawodawczej, a zatem w sposób mniej gwarancyjny z punktu widzenia ochrony interesów państw członkowskich. W związku z tym uzasadnione wydaje się twierdzenie, że praktyka aktywności legislacyjnej Unii doprowadziła do odejścia wspólnoty europejskiej od pewnej pierwotnej roli w zakresie energetyki odnawialnej, która określona została dla niej w myśl traktatów.

1.5.2. Podstawy dla interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w świetle prawa krajowego.

Problematyka interwencji państwowej w sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych jest zagadnieniem, które w systemie prawa krajowego uregulowane zostało w ramach obszernego katalogu aktów normatywnych. Specyfika prawa energetycznego sprawia bowiem, że istotna część przepisów ujęta jest nie tylko w ustawach, ale również w aktach wykonawczych¹²⁴. Przedmiotem tych aktów są zazwyczaj normy o charakterze technicznym, podlegające stosunkowo częstej aktualizacji.

Poza tym należy zwrócić uwagę, że ustawodawstwo energetyczne dotknięte jest problemem dekonsolidacji prawa publicznego¹²⁵. W związku z tym akty prawne odnoszące się do tego obszaru normatywnego pozostają rozproszone i często regulują dane kwestie w sposób niewyczerpujący. Głównymi czynnikami, które sprzyjają inflacji prawa energetycznego jest poziom skomplikowania regulowanej materii oraz konieczność implementacji do polskiego porządku normatywnego dyrektyw przyjmowanych na szczeblu

¹²⁴ A. Szafranski, *Art. 1*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa...*, op. cit., s. 4-5.

¹²⁵ Więcej: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2018, s. 32-33.

europejskim. Efekt transpozycji wspomnianych przepisów europejskich do legislacji krajowej często ma z kolei wymiar nieuporządkowany i błędny¹²⁶. Jak słusznie wskazuje T. Bąkowski, nadmierna defragmentacja norm prawa energetycznego pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi budzi zastrzeżenia z punktu widzenia przestrzegania zasad techniki prawodawczej¹²⁷. Wpływa to niekorzystnie zarówno na czytelność, jak i pewność prawa energetycznego, co należy odnieść także do problematyki interwencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych¹²⁸.

U podstaw krajowego systemu norm regulujących kwestię energetyki odnawialnej jako *lex fundamentalis*, wyróżnić należy Konstytucję RP. Interwencja państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest bowiem przykładem władczego oddziaływania na konstytucyjnie chronioną wolność działalności gospodarczej. Jakikolwiek możliwości ograniczenia tejże wolności muszą więc znaleźć swoje podstawy w ustawie zasadniczej.

Główną konstytucyjną normą odnoszącą się do materii ingerencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym dopuszczalne jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy i z uwagi na ważny interes publiczny. Ocena dopuszczalności ingerencji w zasadę wolności gospodarczej, oprócz elementu formalnego – drogi ustawy, musi być zatem zróżnicowana ze względu na samą treść interesu publicznego dotyczącą uregulowania danego sektora gospodarczego¹²⁹.

¹²⁶ Zob. T. Bąkowski, *Kilka...*, op. cit., s. 58-60.

¹²⁷ T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwania sposobu sanacji)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. W J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 576-579.

¹²⁸ Na problem nadmiernej defragmentacji prawa energetycznego zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, który już w 1999 r. wskazywał, że ustawa prawo energetyczne była krytykowana ze względu „na nadmierną skłonność odsyłania istotnych kwestii do regulowania w aktach wykonawczych”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r. sygn. akt K. 12/99 (Dz. U. Nr 91, poz. 1042).; Zob. A. Lipiński, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1998, nr 5, s. 2.

¹²⁹ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, str. 76.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku sektora energetycznego, możliwość oddziaływania państwa na obszar wolności gospodarczej jest szersza niż w przypadku wolności np. o charakterze osobistym. Trybunał dokonując liberalnej wykładni interesu publicznego w odniesieniu do rynku energetycznego przyznał daleko idącą swobodę ustawodawcy w ramach władczego oddziaływania na ten sektor¹³⁰. Zdaniem TK podmioty realizujące usługi energetyczne pełnią funkcje publiczne, z czego wynika normatywna dopuszczalność ograniczenia ich wolności działalności gospodarczej¹³¹. Wiąże się to ze statusem prawnym przedsiębiorstw energetycznych, które według Trybunału „wprawdzie nie de iure, ale de facto są użyteczności publicznej i jako takie powinny podlegać dalej idącej reglamentacji niż inni przedsiębiorcy”¹³².

Choć przedsiębiorstwa energetyczne wewnątrznie różnią się specyfiką działalności i daje się zauważyć m.in. istotną różnicę wynikającą z przyjętego przez dane przedsiębiorstwo sposobu produkcji energii, to jednak powyższe stanowisko TK zachowuje aktualność ze względu na gospodarcze i społeczne znaczenie energii w świetle interesu publicznego. Tym samym dopuszczalność władczego oddziaływania państwa na obszar działalności przedsiębiorstw energetyki odnawialnej w świetle Konstytucji pozostaje na poziomie nie niższym, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw produkujących energię konwencjonalną.

Uznanie w orzecznictwie konstytucyjnym dopuszczalności szerokiego oddziaływania państwa na wolność działalności gospodarczej w sektorze energetycznym nieodłącznie wiąże się z rozbudową prawa energetycznego, przyjmującego cechy systemu. W tym znaczeniu prawo energetyczne powinno być jednak postrzegane

¹³⁰ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87; Wyrok TK 10.07.2006 r., K 37/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 79.

¹³¹ Wyrok TK z dnia 10.07.2006 r., K 37/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 79.

¹³² Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, [w:] „AUW Prawo”, 1999, nr 266, s. 419.

sensu largo, a zatem jak podaje K. Strzyczkowski, jako odrębną gałąź prawa gospodarczego publicznego, w skład którego wchodziły normy publicznoprawne regulujące gospodarkę energetyczną oraz normy państwowego wpływu na tę działalność¹³³. Jak słusznie wskazuje A. Szafrąński zakres prawa energetycznego, postrzeganego jako osobna gałąź prawa, zdecydowanie wykracza poza ustawę prawo energetyczne i obejmuje obecnie szereg innych ustaw, a także aktów niższego rzędu których przedmiotem jest obrót, wytwarzanie, magazynowanie, przesyłanie paliw i energii oraz wszelkie inne procesy związane z paliwami oraz energią¹³⁴.

Odnosząc się do unormowań właściwych dla sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako akt prawny o pozycji szczególnej, wyróżnić należy ustawę prawo energetyczne. Jak trafnie zauważa M. Pawełczyk, ustawa prawo energetyczne stanowi „quasi ustawę zasadniczą” dla regulacji sektora energetycznego¹³⁵. Zajmuje ona centralną rolę w odniesieniu do innych ustaw szczególnych regulujących węższe odcinki gospodarki energetycznej¹³⁶. Można więc wskazać, że pełni ona rolę integrującą dla prawa energetycznego, uwzględniając przepisy wspólne dla rozmaitych podsektorów energetycznych¹³⁷.

W myśl art. 1 ust.1 u.p.e. zakres ustawy prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Ważną funkcją prawa energetycznego jest także wprowadzanie podstaw prawnych dla konkurencyjnego rynku energetycznego – należy nadmienić, że ustawa zawiera przepisy implementujące m.in. europejską dyrektywę 2003/54.WE wprowadzającą tzw. zasadę stron trzecich, ograniczającą

¹³³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 545.

¹³⁴ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 30-23.

¹³⁵ M. Pawełczyk, *Słowo wstępne* [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Pawełczyk, Katowice 2012, s. 7.

¹³⁶ M. Sokołowski, *Miejsce prawa energetycznego w systemie polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś...*, op. cit., s. 113-115.

¹³⁷ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 30-32.

zjawisko monopolu naturalnego w sektorze energetycznym. Ustawa prawo energetyczne stanowi więc główną podstawę do zastosowania szczególnego instrumentu prawnego, jakim jest regulacja sektora energetycznego, w tym podsektora energetyki odnawialnej, rozumiana jako stosowanie ustawowo określonych środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców¹³⁸.

Normatywnym celem u.p.e. jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii¹³⁹. Jak słusznie wskazuje A. Szafrąński poza wartością normatywną, cele ustawy prawo energetyczne stanowią dyrektywę interpretacyjną dla adresatów jej norm¹⁴⁰.

Biorąc pod uwagę systemową rolę ustawy prawo energetyczne, jako aktu podstawowego i unifikującego dla sektora energetycznego, uznać należy, że wspomniane cele powinny jednocześnie stanowić dyrektywę interpretacyjną dla przepisów odnoszących się do energetyki odnawialnej, uwzględniając także przepisy ustaw szczegółowych, w tym między innymi ustawy o odnawialnych źródłach energii. Określone w prawie energetycznym cele normatywne mają bowiem charakter uniwersalny dotyczący ogólnie pojmowanej gospodarki energetyczno-paliwowej. Warto dodać, że ustawa prawo energetyczne jest także aktem określającym podstawową siatkę pojęć – definicji legalnych dotyczących regulacji sektora energetycznego, do których odwołują się ustawy szczególne.

¹³⁸ M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powalowski, Warszawa 2017, s. 10.

¹³⁹ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 266).

¹⁴⁰ A. Szafrąński, *Art. 1*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa...*, op. cit., s. 6

Można więc skonstatować, że w odniesieniu do energetyki odnawialnej ranga ustawy prawo energetyczne jest podwójnie istotna. Po pierwsze jest to podstawowy akt o charakterze regulacyjnym, który kompleksowo ujmuje podstawowe instytucje oddziaływania państwa w obszarze gospodarki energetycznej. Po drugie jest to także akt o kluczowym znaczeniu dla wykładni norm prawno-energetycznych, określający podstawową terminologię oraz kierunki interpretacyjne przepisów poświęconych odnawialnym źródłom energii.

Innym aktem prawnym o kluczowym znaczeniu w kontekście publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest ustawa o odnawialnych źródłach energii. Z uwagi na poziom skomplikowania materii, zróżnicowania specyfiki OZE oraz występowania autonomicznych dla nich mechanizmów, w 2015 r. podjęto decyzję o ujęciu tej problematyki w osobnym akcie prawnym, wyodrębniając większość jej przepisów z ustawy prawo energetyczne. Podobne akty prawne, regulujące osobno problematykę OZE, zostały wprowadzone wcześniej w innych państwach członkowskich UE, m.in. w Austrii w 2002 r.¹⁴¹ Szwecji w 2003 r.¹⁴², w Niemczech w 2009 r.¹⁴³ czy w Finlandii w 2011¹⁴⁴.

Zakres przedmiotowy u.o.z.e. obejmuje, po pierwsze, zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Po drugie, zawiera ona mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego oraz ciepła i biometanu w instalacjach OZE. To właśnie w tej części

¹⁴¹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2002 r., *Bundesgesetz, mit dem Neuregelungen auf dem Gebiet der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und auf dem Gebiet der Kraft-Wärme-Kopplung erlassen werden (Ökostromgesetz)*, (BGBl. I No 121/2000 z późn. zm.), austriacka ustawa wprowadzająca nowe regulacje w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz w zakresie skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej

¹⁴² Ustawa z dnia 3 kwietnia 2003 r., *Lag (2003:113) om elcertifikat*, (SFS 2010:599 z późn. zm.), szwedzka ustawa o certyfikatach energii elektrycznej.

¹⁴³ Ustawa z dnia 25 października 2008 r., *Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG)*, (BGBl. I S. 2074 , z późn. zm.), niemiecka ustawa o energii odnawialnej.

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 30 grudnia 2010 r., *Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta*, (SK 1396/2010 z późn. zm.), fińska ustawa o o dopłatach do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

uregulowane zostały systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii, będące mechanizmami stosowanymi przez państwa członkowskie celem promocji wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności dzięki zmniejszeniu jej kosztów, zwiększeniu ceny lub nałożeniu obowiązków stosowania energii odnawialnej. Po trzecie, ustawa zawiera przepisy dotyczące zasad wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE. W pozostałej części, przepisy ustawy odnoszą się do krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, zasad współpracy międzynarodowej w zakresie OZE oraz wspólnych projektów inwestycyjnych, a także warunków i trybów certyfikowania instalatorów instalacji OZE oraz akredytowania organizatorów szkoleń.

Analizując u.o.z.e. jako całość, uznać należy, że stanowi ona zbiór luźno powiązanych ze sobą przepisów, których jedynym wspólnym mianownikiem jest problematyka odnawialnych źródeł energii, przy czym materia ta nie jest regulowana wyczerpująco w tymże akcie prawnym. Ustawa zawiera zarówno odesłania do u.p.e., ponadto uzupełniana jest przez ustawy szczególne dotyczące wybranych technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych (np. ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (dalej: u.p.m.f.¹⁴⁵). Ustawa nie spełnia więc podstawowego wymogu określonego w § 2 rozporządzenia w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej, polegającego na wyczerpującej regulacji danej dziedziny spraw oraz niepozostawianiu poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny¹⁴⁶.

W kontekście niespójnej redakcji ustawy przywołać należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, uznającego, że nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji jest także „wprowadzanie do

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

¹⁴⁶ § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy”¹⁴⁷. W związku z tym wyemancypowanie do odrębnej ustawy przepisów dotyczących OZE nie doprowadziło do znaczącej zmiany w zakresie uporządkowania przepisów regulujących obszar energetyki odnawialnej. Co więcej, zaryzykować można tezę, że przyczyniło się do pogłębienia rozproszenia systemu przepisów prawno-energetycznych.

Jak wspomniano, u.p.e. oraz u.o.z.e. nie wyczerpują katalogu aktów prawnych obejmujących ingerencję w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym zakresie wskazać należy m.in. wspomnianą już u.p.m.f.¹⁴⁸, ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁴⁹, czy ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji¹⁵⁰, a zatem akty prawne poświęcone wykonywaniu działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dotyczących specyficznych technologii.

Kończąc należy zaznaczyć, że pośredni wpływ na regulację sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych mają także ustawy wykraczające poza system prawa energetycznego. W tym zbiorze w szczególności należy uwzględnić przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś)¹⁵¹ pozostające w bliskiej relacji z przepisami prawa energetycznego,

¹⁴⁷ Wyrok TK z 14.07.2010 r., Kp 9/09, OTK-A 2010, nr 6, poz. 59.

¹⁴⁸ U.p.m.f.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 403).

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 144 z późn. zm.).

¹⁵¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54.).

ważne również w kontekście formułowania polityki energetycznej¹⁵². Innym istotnym obszarem oddziałującym na system prawa energetycznego, w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest prawo ochrony konkurencji, tj. przede wszystkim ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: u.o.k.i.k¹⁵³).

1.5.3. Podstawy dla interwencji publicznoprawnej w sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych w świetle prawa międzynarodowego

Prawodawstwo międzynarodowe stanowi tło i wyznacza podstawowe kierunki rozwoju polityki energetycznej w przedmiocie odnawialnych źródeł energii. Konieczność dostosowania do międzynarodowych zobowiązań poświęconych m.in. ochronie klimatu, czy zrównoważonego rozwoju przez lata uzasadniała tworzenie prawa unijnego oraz krajowego poświęconego energetyce odnawialnej, w szczególności wpływając na określanie celów energetyczno-klimatycznych, stanowiących impuls do rozwoju energetyki odnawialnej. W tym kontekście należy wymienić trzy akty prawa międzynarodowego, których wpływ na kwestię rozwoju odnawialnych źródeł energii uznać można za wyjątkowo znaczący: Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 09.05.1992 r.¹⁵⁴, Protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian z klimatu, z 11.12.1997 r.¹⁵⁵ wraz z poprawką dauhańską¹⁵⁶ oraz Porozumienie Paryskie do

¹⁵² Więcej: M. Sokołowski, *Miejsce prawa energetycznego w systemie polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś...*, op. cit., s. 118.

¹⁵³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 594).

¹⁵⁴ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

¹⁵⁵ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 130, str. 4 z późn. zm.).

¹⁵⁶ Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 207, str. 6).

Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 12.12.2015¹⁵⁷.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu jest pierwszą umową międzynarodową w całości poświęconą problematyce ochrony klimatu¹⁵⁸. Podpisana została na Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, zwanej także „Szczytem Ziemi”, odbywającej się w 1992 w Rio de Janeiro. Jej ratyfikacja przez Wspólnotę Europejską nastąpiła poprzez decyzję 94/69/WE z 15.12.1993 r., natomiast ze strony Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji doszło dnia 28 lipca 1994 r.¹⁵⁹.

Główną przyczyną przyjęcia konwencji były dane naukowe, wskazujące na antropogeniczne przyczyny globalnego ocieplenia, związane z emisją gazów cieplarnianych¹⁶⁰. Zasadniczym celem konwencji klimatycznej było ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny¹⁶¹. W ramach opracowania *First Assessment Report*, będącego podstawą merytoryczną do przyjęcia Konwencji Klimatycznej¹⁶², jego twórcy

¹⁵⁷Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

¹⁵⁸ Zob. J. Ciecchanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2016, nr 2, s. 107–108.

¹⁵⁹ Oświadczenie Rządowe z dnia 15 września 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 239).

¹⁶⁰ Zob. J. Ciecchanowicz-McLean, M. Nyka, *Global Warming and Climate Change Law – from Geneva (1979) to Copenhagen (2009)*, [w:] *Ius est ars boni et aequi*, red. Peter Lang, 2010, s. 111–124.

¹⁶¹ Art. 2 oraz art. 4 ust. ust. 1 lit. c ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

¹⁶² Raport z 1990 r. (ang. *First Assessment Report*) wydany przez Międzynarodowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (IPCC), określający prognozę średniego wzrostu globalnej temperatury o 0,3 stopnia Celsjusza na dekadę w XXI wieku, co stanowić miało najszybszy wzrost średniej temperatury na Ziemi od czasów ostatniej epoki lodowcowej. Raport przewidywał wzrost średniej temperatury około 0,3 °C na dekadę (z zakresem niepewności od 0,2 do 0,5 °C na dekadę), co stanowić miało więcej niż w ciągu poprzednich 10 000 lat; wskazywał, że średnia globalna temperatura powietrza na powierzchni Ziemi wzrosła od 0,3 do 0,6°C w ciągu ostatnich 100 lat. Według scenariusza IPCC zakładającego niepodjęcie żadnych działań, średnie globalne tempo podnoszenia się poziomu morza w następnym stuleciu miało wynieść około 6 cm na dekadę (z zakresem niepewności 3-10 cm na dekadę), głównie z powodu rozszerzalności cieplnej oceanów i topnienia

uwzględnili odnawialne źródła energii jako jeden z czynników mających główny wpływ na ograniczenie światowego poziomu emisji dwutlenku węgla¹⁶³, a tym samym ważny element redukcji gazów cieplarnianych w ramach scenariuszy opracowanych w grupach roboczych Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (dalej: IPCC)¹⁶⁴. Można zatem skonstatować, że pomimo zastosowania dość nieprecyzyjnej terminologii, omawiana konwencja klimatyczna, a także związane z konwencją ustalenia „Szczytu Ziemi” powiązały odnawialne źródła energii z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym, co miało kluczowy wpływ na dalszy rozwój międzynarodowych umów w tym aspekcie.

Już niedługo po przyjęciu Konwencji Klimatycznej, zauważono, że skuteczna ochrona klimatu wymaga utworzenia bardziej precyzyjnego aktu prawnego, umożliwiającego podjęcie dalej idących aktywności w zakresie przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym¹⁶⁵. W rezultacie 11.12.1997 r. przyjęto protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁶⁶, który istotnie zmienił podejście państw sygnatariuszy do problematyki zmian klimatycznych. O ile konwencja klimatyczna z 1992 r. dążyła do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych przewidując w tym zakresie jedynie ogólne wytyczne dla działań krajowych, o tyle protokół z Kioto nałożył wiążący cel redukcji antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 5 procent poniżej poziomu emisji z 1990 r. w okresie od 2008 r. do 2012 r.¹⁶⁷. Aby osiągnąć ten cel, państwa strony zobowiązały się do wdrożenia polityk i środków

niektórych łądocłodów. IPCC, *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments*, (<https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments> dostęp: 02.08.2022).

¹⁶³ Ibidem, s. 13.

¹⁶⁴ Ibidem, s. 121.

¹⁶⁵ Więcej: K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2014, s. 210–214.

¹⁶⁶ Ratyfikowany przez Unię Europejską decyzją 2002/358/WE z 25.04.2002 r., a przez Rzeczpospolitą Polską dnia 26 lipca 2002 r. na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o ratyfikacji Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. Nr 144, poz. 1207).

¹⁶⁷ Art. 3 ust. 1 protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

krajowych służących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Katalog otwarty działań, które mogły być w tym zakresie podjęte przez państwa – strony, uwzględniony został w art. 2 ust. 1 Protokołu. Zaliczało się do niego m.in. „badanie, wspieranie, rozwój oraz zwiększenie wykorzystania nowych i odnawialnych źródeł energii.” Jest to jedyny przepis zawarty w protokole z Kioto, który wprost odnosi się do problematyki odnawialnych źródeł energii, jednocześnie określając te źródła jako element realizacji konwencji klimatycznej. Miał on niebagatelny wpływ na kształtowanie się późniejszych regulacji poświęconych problematyce odnawialnych źródeł energii, zarówno na poziomie unijnym jak i krajowym¹⁶⁸. Protokół z Kioto stał się tym samym pierwszym, powszechnie uznanym aktem prawa międzynarodowego, który zaakcentował rozwój odnawialnych źródeł energii, jako sposób przeciwdziałania zmianom klimatycznym¹⁶⁹.

Zobowiązania wynikające z protokołu z Kioto miały charakter terminowy, określony w perspektywie roku 2012. Zważając na postępujące zmiany środowiska, strony konwencji klimatycznej na ostatniej planowanej konferencji stron w Durbanie, zdecydowały o przedłużeniu obowiązywania protokołu z Kioto na drugi okres rozliczeniowy 2013-2020, jednocześnie nie zmieniając wymogów co do redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁷⁰. Ostatecznie potwierdzenie przyjęcia drugiego okresu rozliczeniowego stanowi poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto, sporządzona 18.12.2012 r. w Ad-Dausze. Należy wspomnieć, że poprawka dauhańska została ratyfikowana przez znacznie mniejszą ilość państw niż protokół z Kioto. Na przełomie roku 2012 i 2013 okazało się więc, że największym osiągnięciem społeczności międzynarodowej w zakresie wyznaczania globalnych zobowiązań klimatycznych było osiągnięcie status quo w odniesieniu do zobowiązań podjętych już w 1997 r.

¹⁶⁸ Protokół z Kioto stanowi jeden z elementów motywujących przyjęcie dyrektywy RED I.

¹⁶⁹ Zob. S. Bruce, *International law and renewable energy: facilitating sustainable energy for all?* [w:] „Journal of International Law”, vol. 14, s. 20.

¹⁷⁰ Zob. szerzej A. Gradziuk, *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, [w:] „Biuletyn PISM”, 2011, nr 113, s. 1270-1271.

Istotny przełom przyniosło dopiero porozumienie paryskie, podjęte 12.12.2015 r. podczas Konferencji Stron Konwencji klimatycznej COP 21 w Paryżu¹⁷¹. Porozumienie przyjęte zostało w ramach konwencji klimatycznej i nie unieważnia protokołu z Kioto¹⁷². Wspomniane trzy akty prawne stanowią obecnie szkielet międzynarodowego prawa klimatycznego, wzajemnie się uzupełniając. W porozumieniu paryskim uwzględniono inny sposób realizacji postanowień konwencji klimatycznej, które mają charakter ramowy. Cel porozumienia paryskiego określony został w art. 2 i jest nim ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego¹⁷³. Odmienne od protokołu z Kioto, który koncentrował się na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, porozumienie paryskie posługuje się zatem konkretnym wskaźnikiem temperatury, a ograniczenie emisji gazów cieplarnianych jest jedynie środkiem do tego celu.

Porozumienie paryskie, podobnie jak pierwotna treść Konwencji Klimatycznej, nie uwzględnia postanowień wprost odnoszących się do OZE. Zawiera jednak mechanizmy pośrednio wpływające na ich rozwój. Zgodnie z art. 4 ust. 2 porozumienia, każde z państw-stron zobowiązane jest do podejmowania działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu, celem realizacji wkładów krajowych. Ponadto państwa rozwijające się zostały zachęczone do przechodzenia do celów redukcji lub ograniczenia emisji gazów cieplarnianych obejmujących całość gospodarki. Jednym z najbardziej popularnych narzędzi realizacji tych

¹⁷¹ Ratyfikowane przez Unię Europejską decyzją 2016/1841 z 5.10.2016 r., a przez Polskę poprzez ustawę z dnia 6 października 2016 r. o ratyfikacji Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19 maja 1992 r., przyjętego w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r.

¹⁷²J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, nr 2, s. 493.

¹⁷³ Art. 2 porozumienia paryskiego do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

zobowiązań jest rozwój OZE. Na przykładzie UE oraz jej państw członkowskich, rozwój OZE, jako wkład w realizację porozumienia paryskiego, uwzględniony został w ramowej polityce klimatyczno-energetycznej do 2030 r. Głównym celem UE, pierwotnie było ograniczenie o co najmniej 40 proc. emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.) i jednocześnie zapewnienie co najmniej 32 proc. udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii¹⁷⁴.

Wspomniane cele zostały jednak zrewidowane i zwiększone. Porozumienie paryskie stało się podstawą przyjęcia dyrektywy RED II w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Unijny prawodawca wprost przyznał, że zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych, stanowi istotny element pakietu środków koniecznych do redukcji emisji gazów cieplarnianych i wypełnienia unijnych zobowiązań w ramach Porozumienia paryskiego z 2015 r.¹⁷⁵, które powinno służyć zwiększeniu ambicji unijnych w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej¹⁷⁶.

Z kolei zgodnie z danymi IRENA w 2020 r. raportując tzw. wkłady krajowe w realizację porozumienia paryskiego, jakie państwa - strony zamierzają zrealizować przez najbliższe 5 lat, aż 180 krajów uwzględniło OZE jako element przeciwdziałania zmianom klimatycznym, a wśród nich 134 kraje zawarły oznaczone, ilościowe cele dotyczące wykorzystania odnawialnych źródeł energii¹⁷⁷. Zdaniem Agencji, realizacja tych zobowiązań przełożyłaby się na dodatkowe 1041 gigawatów (dalej: GW) odnawialnych źródeł energii powstałych w trakcie dekady, co oznaczałoby wzrost o 42% w stosunku do poziomu z 2019 r.¹⁷⁸. Wynika z tego, że pomimo nieuwzględnienia odnawialnych źródeł energii wprost w treści

¹⁷⁴ Komisja Europejska, *Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, (https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl dostęp: 03.08.2022).

¹⁷⁵ Motyw 2. RED II.

¹⁷⁶ Motyw 6. RED II.

¹⁷⁷ International Renewable Energy Agency, *Renewable energy and climate pledges: Five years after the Paris Agreement* (online: <https://www.irena.org/publications/2020/Dec/Renewable-energy-and-climate-pledges> dostęp: 03.08.2022).

¹⁷⁸ Ibidem.

porozumienia paryskiego, odgrywa ono istotną rolę w rozwoju tego sektora w wymiarze globalnym, jako elementu tzw. wkładów krajowych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Jednocześnie wraz z tekstem Konwencji Klimatycznej oraz Protokołu z Kioto, Porozumienie Paryskie stanowi element prawnomiędzynarodowej podstawy współczesnego prawa klimatycznego, które oddziałuje na regulacje poświęcone odnawialnym źródłom energii, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

1.6. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych badań, OZE stanowią pojemną i wewnętrznie zróżnicowaną grupę. Określenie wszystkich desygnatów tego zbioru jest zadaniem wyjątkowo trudnym – są one bowiem przedmiotem szybkiego rozwoju technicznego, co prowadzi do regularnego pojawiania się nowych technologii pozwalających na wytwarzanie energii ze źródeł uznawanych za odnawialne. Tym samym nie można dokonać ich trwałego i jednoznacznego sklasyfikowania. Możliwe jest jednak wyszczególnienie cech, które charakteryzują OZE, co wymaga odwołania się do nauk przyrodniczych i technicznych. W tym świetle, do grupy źródeł uznawanych za odnawialne zaliczają się te, które ulegają ciągłej i samoczynnej regeneracji. W związku z tym zachowanie sprawności danego źródła energii, co do zasady nie powinno wymagać działania człowieka. Pozytywnym efektem tej niezależności jest stosunkowo niewielkie, w porównaniu do większości źródeł konwencjonalnych, oddziaływanie źródeł odnawialnych na środowisko.

Normatywny wymiar odnawialnych źródeł energii musi być rozpatrywany przynajmniej na trzech poziomach: prawa unijnego, krajowego oraz międzynarodowego. Każdy z tych porządków prawnych zawiera bowiem autonomiczne definicje tego pojęcia, które nie zostały jednak zharmonizowane. Szczególnie negatywnie ocenić należy rozbieżność terminologiczną występującą pomiędzy unijnym posługującym się pojęciem energii ze źródeł odnawialnych, a prawem

krajowym odwołującym się do pojęcia odnawialnych źródeł energii. Pomimo zbliżenia treści definicji obu pojęć, wyraźnie podkreślić trzeba, że odnoszą się one do funkcjonalnie zupełnie różnych przedmiotów. Budzi to wątpliwość zarówno w perspektywie poprawności legislacyjnej, jak również dbałości o pewność obrotu gospodarczego specyficznym rodzajem energii, jakim jest energia ze źródeł odnawialnych. W tym zakresie należałoby postulować korektę terminologii stosowanej w prawie krajowym,

Poza systemami prawa unijnego i krajowego, gdzie funkcjonujące definicje zbliżone są do siebie treścią, należy odnotować ich występowanie także w międzynarodowym porządku prawnym. Energetyka odnawialna to element szczególnie intensywnej współpracy ponadpaństwowej, która przejawia się m.in. w ramach zobowiązań klimatycznych. Szczególnie ważną rolę dla rozwoju prawa międzynarodowego energetycznego odgrywają w tym zakresie ponadnarodowe organizacje energetyczne, dążące do wprowadzenia i stosowania spójnej, powszechnie uznawanej terminologii normatywnej. W obszarze OZE, taką instytucją jest IRENA, której statut uwzględnia definicję odnawialnych źródeł energii.

Wśród zagadnień dotyczących uwarunkowań prawnych sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, konieczne było także zbadanie statusu prawnego przedmiotu tejże sprzedaży, czyli energii elektrycznej wyprodukowanej w instalacji OZE.

Jak ustalono energia elektryczna ze źródeł odnawialnych stanowi w istocie postać energii wtórnej, będącej wynikiem przetworzenia energii pierwotnej pochodzącej z OZE. Nie jest to jedyny rodzaj energii wtórnej produkowanej ze źródeł odnawialnych – obok niej wskazać można między innymi na energię cieplną, czy energię mechaniczną. Zarazem jednak to właśnie energia elektryczna stanowi ten rodzaj energii, pochodzącej ze źródeł odnawialnych, któremu przypisać należy obecnie najważniejsze znaczenie gospodarcze oraz najdalej idący wpływ na osiągnięcie celów energetyczno-klimatycznych UE.

Status prawny energii elektrycznej ma charakter złożony i poza optyką prawa publicznego należy uwzględnić jego ocenę także z perspektywy interesu prywatnego, szczególnie w oparciu o przepisy prawa cywilnego. Na tej płaszczyźnie warto zwrócić uwagę na szczególny status prawnorzeczowy energii elektrycznej, która co prawda nie może być klasyfikowana jako rzecz, ale pozostaje specyficznym dobrem zbliżonym do rzeczy oznaczonej co do gatunku. Tym samym może ona być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, mimo że nie stanowi wyodrębnionej, samodzielnej części przyrody. Czynnikiem, który pozwala na przyjęcie takiego założenia jest przede wszystkim cecha mierzalności energii. Umożliwia ona bowiem precyzyjne określenie przedmiotu świadczenia, momentu przeniesienia własności, a w związku z tym ustalenie jego wartości pieniężnej.

Perspektywa publicznoprawna skupia się przede wszystkim wokół gospodarczego i społecznego znaczenia energii elektrycznej. To właśnie doniosłość energii elektrycznej w kontekście realizacji najważniejszych celów państwa, czyni ją przedmiotem szczególnego oddziaływania ustawodawcy przede wszystkim poprzez regulacje prawa energetycznego. W związku z tym energia elektryczna nie może być pojmowana jedynie w wąskiej kategorii produktu czy towaru, ale stanowi rodzaj dobra publicznego. Dostęp do niej warunkuje bowiem m.in. bezpieczeństwo państwa, utrzymanie podstaw socjalno-bytowych przez jej odbiorców, czy wreszcie konkurencyjność systemu gospodarczego państwa. Jednocześnie, to właśnie optyka publicznoprawna, a konkretnie specyficzny typ interwencjonizmu pozwala dojrzeć w energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych autonomiczny przedmiot unormowań i obrotu gospodarczego. Na kanwie prywatnoprawnej, energia elektryczna ze źródeł odnawialnych kwalifikowana jest bowiem w szerszej grupie właściwej dla innych gatunkowo typów energii.

Kończąc, odnieść należy się do ostatniego elementu ujętego w niniejszym rozdziale, czyli do wyznaczenia podstaw legislacyjnych

dotyczących ingerencji władzy w energetykę odnawialną. Zadanie to wymagało identyfikacji oraz przybliżenia najważniejszych aktów prawnych, w których uwzględniono ramy prawne dla stosowania środków interwencyjnych w odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Znajdują się one zarówno w krajowym porządku prawnym, jak również na płaszczyźnie prawa europejskiego oraz pozostałych aktów prawa międzynarodowego.

Zgodnie z TFUE, dziedzina energii jest kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwami członkowskimi. W związku z tym, w myśl sformułowanej w orzecznictwie TSUE zasady zajętą pola, legislacja krajowa ma charakter subsydiarny względem prawodawstwa europejskiego, ponieważ kompetencja prawodawcza państw członkowskich aktualizuje się jedynie w tym zakresie, w jakim uprzednio nie wykonała jej Unia¹⁷⁹.

Podstawą normatywną do realizacji unijnej polityki energetycznej jest art. 194 TFUE. Warto zwrócić uwagę, że wśród wielu uwzględnionych w nim celów zawiera on odniesienie do wspierania rozwoju OZE, co jednoznacznie wskazuje na znaczenie energetyki odnawialnej w ramach unijnej polityki energetycznej. Przywołany przepis uwzględnia także normy kompetencyjne, pozwalające na przyjmowanie unijnych aktów prawa wtórnego w zakresie energii. Należy podkreślić, że w świetle treści wspomnianych norm kompetencyjnych, istnieją głębokie wątpliwości, co do tego, czy UE uprawniona jest do stanowienia prawa wtórnego uwzględniającego wymogi do minimalnego udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym państw członkowskich. Jak bowiem wyraźnie wynika z art. 194 ust. 2 TFUE, to właśnie państwa członkowskie uprawnione są do określenia struktury zaopatrzenia w energię oraz wyboru między różnymi źródłami energii. W tym świetle przede wszystkim przyjęcie dyrektywy RED I oraz dyrektywy RED II mogło wiązać się z wykroczeniem poza kompetencje traktatowe UE.

¹⁷⁹ A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, 2009, n. 2, s. 181.

Jak wspomniano, unormowania prawa krajowego w zakresie regulacji sektora energetycznego pozostają pod silnym wpływem prawa unijnego. Skala oddziaływania prawa europejskiego na krajowe regulacje dotyczące energetyki jest tak istotna, że zaobserwować można proces zachodzącej europeizacji norm krajowego prawa energetycznego. Wiąże się to również z jego szybko rozbudową oraz rozproszeniem. Mimo tego, można jednak wyróżnić te akty prawne, które z punktu widzenia interwencji państwa w sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych mają wymiar zasadniczy.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć o Konstytucji RP, a konkretnie o jej art. 22, który dozwala na ograniczenie wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy i z uwagi na ważny interes publiczny. Warto zaznaczyć, że w przypadku oddziaływania na sektor energetyczny przesłanka ważnego interesu publicznego wykładana jest w sposób specyficzny. Orzecznictwo TK wskazuje bowiem na większą dopuszczalność ingerencji państwa w energetykę aniżeli w przypadku innych obszarów gospodarki, o mniejszym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa. W związku z tym, mimo że w świetle ustawy zasadniczej ograniczenie wolności działalności gospodarczej stanowi rodzaj wyjątku, w przypadku energetyki odnawialnej można mówić o poszerzonym obszarze uprawniającym do interwencji państwa, przede wszystkim poprzez wykorzystanie środków prawnych w postaci regulacji i nadzoru.

Instrumenty umożliwiające oddziaływanie na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych unormowane zostały przede wszystkim w szerokim katalogu aktów ustawowych oraz aktów wykonawczych będących częścią prawa energetycznego *sensu largo*. Centralną rolę w tym zakresie pełni u.p.e., zawierająca podstawowe definicje, cele normatywne oraz najważniejsze instytucje regulujące gospodarkę energetyczną. W dalszej kolejności problematyka sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych normowana jest w u.o.z.e., zawierającą głównie instrumenty wsparcia energetyki odnawialnej. Wyróżnić można także ustawy szczególne, odnoszące się do specyficznej ingerencji państwa w poszczególne technologie

energetyki odnawialnej, czego przykładem jest u.p.m.f. Oczywiście należy mieć także na uwadze, że instrumenty pośrednio wpływające na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych umieszczone zostały także poza korpusem systemu prawa energetycznego, czego przykładem jest chociażby ustawa prawo przedsiębiorców czy prawo ochrony środowiska.

Poza tym, warto także zwrócić uwagę, że problematyka sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pośrednio stanowi przedmiot zainteresowania prawa międzynarodowego. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tej perspektywie OZE stanowią przede wszystkim przejaw zobowiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz przeciwdziałania zmianom klimatu.

Rozdział II. Przesłanki oraz cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

2.1. Wprowadzenie

Ingerencja władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowi przejaw interwencjonizmu państwowego realizowanego w ramach gospodarki energetycznej. Choć interwencjonizm nie jest kategorią normatywną, to w piśmiennictwie prawniczym rozumiany jest on głównie przez pryzmat stosowania określonych instrumentów oraz ich form w odniesieniu do gospodarki¹⁸⁰. Wykorzystanie interwencjonizmu jest procesem kierunkowym, zorientowanym na osiągnięcie pewnych wyznaczonych przez państwo celów.

W przypadku energetyki odnawialnej cele tejże interwencji określone zostały przede wszystkim w polityce energetycznej państwa, a także w ramach dokumentów programowych, kształtujących politykę energetyczną Unii Europejskiej (dalej: UE). Wydaje się także, że kompleksowe zbadanie tego przedmiotu wymaga odwołania się do celów oddziaływania państwowego określonych wprost w aktach prawnych a także w uzasadnieniach do ich projektów.

Z problematyką celów ingerencji władzy w dany obszar gospodarki nieodłącznie wiąże się kwestia przesłanek takiej interwencji. Nawet w przypadku postawienia przez państwo najbardziej ambitnych i pożytecznych celów stojących za danym instrumentem regulacyjnym, należy mieć na uwadze, że stosowanie działań o charakterze władcym wiąże się z ograniczeniem granic wolności działalności gospodarczej stanowiącej jeden z filarów konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej.

¹⁸⁰ Więcej: T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2004, s. 432-433.

Wolność działalności gospodarczej nie jest jednak wartością absolutną, a jej ograniczenie bywa potrzebne lub wręcz konieczne¹⁸¹. Jej ograniczanie ma zazwyczaj charakter względny - ustaje, gdy podmiot prowadzący działalność wypełni wskazane przez władze warunki w momencie podejmowania działalności gospodarczej i utrzyma je w toku jej wykonywania¹⁸². Co istotne, wprowadzenie tychże ograniczeń dopuszczalne jest tylko na podstawie art. 22 Konstytucji RP, określającego wprost i w sposób wyczerpujący, zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej¹⁸³.

Mając na uwadze powyższe należy postawić tezę, że przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej warunkują realizację celów stojących za stosowaniem poszczególnych instrumentów interwencjonistycznych, a w związku z tym są one z nimi w nieodłączny sposób związane. Jednocześnie obie kategorie: zarówno przesłanek, jak i celów interwencji w obszar wolności działalności gospodarczej łączy wspólny mianownik, jakim jest odwołanie do aksjologii konstytucyjnej. W przypadku przesłanek wynika to z art. 22 Konstytucji RP, a w przypadku celów z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W niniejszym rozdziale podjęte zostaną więc rozważania dotyczące przede wszystkim kwestii wartości stojących za interwencją władzy publicznej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jak się wydaje można bowiem wyróżnić grupę tych wartości, które stanowią główne uzasadnienie dla oddziaływania organów władzy w tym obszarze. Jednocześnie, w niniejszym rozdziale podjęta zostanie próba analizy treści tych wartości w kontekście unormowań dotyczących OZE, a także polityki energetycznej.

¹⁸¹ A. Powałowski, *Wprowadzenie*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne...*, op. cit., 2017, s. 3; Por. wyr. TK: z 10.04.2001 r., U 7/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 36, poz. 422; z 07.05.2001 r.; K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82; z 2.12.2002 r.; SK 20/01, Dz.U. z 2002 r. Nr 208, poz. 1778; z 27.02.2014 r.; P 31/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 288.

¹⁸² C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 371-374.

¹⁸³ Wyr. TK z 27.02.2014 r., P 31/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 288.

2.2. Przesłanki interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

U swoich podstaw, zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej regulowany jest przez art. 22 Konstytucji RP, stanowiący, że wolność działalności gospodarczej może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepis ten znajduje także w pełni zastosowanie do interwencji władzy w obszar wolności gospodarczej, której treścią jest sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Oddziaływanie państwowe w tym zakresie możliwe jest zatem po wypełnieniu dwóch zasadniczych przesłanek: formalnej - ograniczenie wprowadzone jest drogą ustawy oraz materialnej - ograniczenie wprowadzane ze względu na ważny interes publiczny¹⁸⁴. Przywołane przesłanki stanowią więc kryteria uzasadniające ograniczenie wolności działalności gospodarczej przedsiębiorcy w obszarze energetyki odnawialnej i przynajmniej teoretycznie powinny zawęzić w tym zakresie możliwość dowolnego oddziaływania przez organy państwowe.

Jak trafnie zauważa A. Powalowski, w obecnej treści art. 22 Konstytucji RP nie pozwala na wyraźne określenie granic oddziaływania państwa na sferę wolności działalności gospodarczej. Nie można bowiem wskazać jednego, ogólnie pojmowanego interesu publicznego. Pojęcie to przybiera różną treść, a państwo dysponuje swoistym przywilejem, polegającym na subiektywnej selekcji różnych desygnatów interesu publicznego, uznając wybrane z nich za „ważne”¹⁸⁵. W związku z tym w ramach regulacji poszczególnych sektorów gospodarki można zaobserwować nie tylko odmienną treść „ważnego interesu publicznego”, ale także różniącą się intensywność władczego oddziaływania państwa.

¹⁸⁴ A. Szafranski, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018, s. 128.

¹⁸⁵ A. Powalowski, *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. 37, s. 55-56.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że interpretacja treści przesłanek zawartych w art. 22 Konstytucji RP dotyczących interwencji władzy w zakresie energetyki, w tym energetyki odnawialnej, również ma charakter zindywidualizowany – odnoszący się do specyfiki roli państwa w tym sektorze gospodarczym. Dotyczy to zwłaszcza pojęcia „ważnego interesu publicznego”. W związku z tym konieczne jest dokonanie pogłębionej analizy wykładni tych pojęć przede wszystkim w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) dotyczące granic dopuszczalnej interwencji państwa w tym obszarze gospodarki, a także w świetle dorobku piśmiennictwa.

2.2.1. Przesłanka formalna interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Przesłanka formalna umożliwiająca ograniczenie wolności działalności gospodarczej zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, wymaga zastosowania drogi ustawy do wprowadzenia ograniczeń działalności gospodarczej. Nie oznacza ona jednak, że wszystkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej muszą być sformułowane w ustawie¹⁸⁶. Istnieje bowiem istotna różnica pomiędzy ograniczeniem „w drodze ustawy”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP a pojęciem „tylko w ustawie”, które zawarte jest w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trafnie wskazuje M. Szydło, że w zakresie formalnej przesłanki uzasadniającej ograniczenie wolności działalności gospodarczej zastosowanie znajduje jedynie klauzula „drogi ustawy”, która jako przesłanka modyfikująca stanowi zasadę szczególną (*lex specialis derogat legi generali*), wobec reguły ogólnej „tylko w ustawie” uwzględnionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁸⁷. Pogląd ten znajduje także oparcie w orzecznictwie. Wskazać należy tu w

¹⁸⁶ P. Tuleja, *Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 97.

¹⁸⁷ M. Szydło, *Art. 22 Konstytucji RP. Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, t. 1, s. 620-622.

szczegółności na orzeczenie TK o sygn. K 10/97, w którym podkreślił on, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym¹⁸⁸.

W związku z tym wyrażenie „w drodze ustawy” dopuszcza ograniczenia o charakterze szerszym, wykraczającym poza samą ścieżkę ustawową. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wyłączość drogi ustawy oznacza przyjęcie nie tylko ustawy, ale również innych aktów o analogicznej lub wyższej randze, jako punktu odniesienia dla każdego ograniczenia działalności gospodarczej¹⁸⁹. Tym samym dopuszczalne jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej również w drodze ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz aktów prawa stanowionych przez organizacje międzynarodowe, o których mowa w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji RP. Dopuszcza się również jej ograniczenie poprzez rozporządzenia wykonawcze, których normatywną podstawą jest ustawa¹⁹⁰. Niedopuszczalne jest natomiast wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń wolności działalności gospodarczej w drodze aktów prawa wewnętrznego.

2.2.2. Przesłanka materialna interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Druga z przywołanych przesłanek dopuszczających ograniczenie wolności działalności gospodarczej ma charakter materialny, wymagając uzasadnienia wprowadzenia takiego ograniczenia „ważnym interesem publicznym”. Pojęcie „ważnego interesu publicznego” w sposób bezpośredni nawiązuje do klauzuli generalnej

¹⁸⁸ Wyrok TK z 8.04.1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.

¹⁸⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 22*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 571.

¹⁹⁰ P. Tuleja, *Art. 22. Ograniczenie...*, op. cit., s. 97.

„interesu publicznego”, której treść jest kategorią sporną¹⁹¹. Według A. Żurawika, klauzula interesu publicznego „jest przedmiotem refleksji i bardzo skrajnych ocen – uznaje się ją za kategorię normatywną bądź traktuje jako kategorię polityczną, socjologiczną czy wszelką inną, byle nie normatywną, jako niedającą się prawnie kategoryzować”¹⁹². Przyjmuje się, że koncepcja „interesu publicznego” klasyfikowana jest w ramach czterech głównych typów. Pierwszy z nich łączy pojęcie „interesu publicznego” z wartościami (koncepcja aksjologiczna)¹⁹³, drugi, mniej popularny, badany m.in. przez M. Wyrzykowskiego odnosi interes publiczny do jego celów (koncepcja prakseologiczna)¹⁹⁴, trzeci typ – opisywany przez F. Longchamps łączy pojęcie „interesu publicznego” z kategorią potrzeb¹⁹⁵, z kolei czwarty obejmuje teorie hybrydowe, zwane również koncepcjami mieszanymi, wiążące ze sobą trzy poprzednie grupy¹⁹⁶. Należy dodać, że wątpliwości dotyczących znaczenia interesu publicznego nie rozwiewa przy tym także sam ustawodawca, posługując się pojęciem interesu publicznego często w sposób

¹⁹¹ Więcej: A. Powałowski, *Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa*, [w:] *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, A. Kociołek-Pęksa, A. Powałowski, M. Szczepaniec, Warszawa 2021, s. 4-7.

¹⁹² A. Żurawik, *Interes publiczny, interes społeczny i interes społecznie uzasadniony. Próba dookreślenia pojęć*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2013, nr 2, s. 57.

¹⁹³ Jak wskazuje A. Żurawik pojęcie interesu publicznego może stanowić normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek. Jest też granicą dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w wolności obywateli, a z punktu widzenia obywateli stanowi granicę swobody działalności jednostek; A. Żurawik, *Interes publiczny...*, op.cit., s. 26.

¹⁹⁴ Więcej: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 37.

¹⁹⁵ F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 33–34. Za: A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 24-30.

¹⁹⁶ Warto przywołać tu koncepcję E. Modlińskiego, łączącego pojęcie „interesu publicznego” z kategoriami potrzeb i celów, wskazując na nadrzędność interesu publicznego wobec indywidualnych interesów i potrzeb jednostki. Więcej: E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13. Za: A. Żurawik, *Klauzura...*, op. cit., s. 24-30.

niekonsekwentny, nie przesądzając kwestii słuszności którejkolwiek z przywołanych koncepcji¹⁹⁷.

Warto zauważyć, że nie każdy interes publiczny może być uznany za „ważny”, a tym samym nie zawsze interes publiczny pozwala na ograniczenie wolności działalności gospodarczej¹⁹⁸. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) wprowadza w tym zakresie swoisty próg istotności pozwalający na wprowadzenie ograniczeń, co jednocześnie wskazuje na pewien pierwotny prymat wolności działalności gospodarczej nad interesem publicznym¹⁹⁹. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, dodatkowy wymóg, ażeby interes publiczny miał charakter „ważny” odsyła do sfery aksjologii²⁰⁰. Mając jednak na względzie nieostrość i pojemność znaczeniową stosowanych pojęć, stwierdzić należy, że zakwalifikowanie pewnej kategorii okoliczności prawnych jako „ważnego interesu publicznego” uzasadniającego ingerencję w wolność działalności gospodarczej z góry narażone jest na zarzut subiektywizmu i arbitralności oceny. W tym kontekście za słuszny uznać trzeba prezentowany w literaturze pogląd, że z Konstytucji RP wynika swoisty przywilej, zastrzeżony dla organów państwa, a sprowadzający się do możliwości arbitralnego zaszeregowania interesów publicznych na ważne i nienależące do ważnych²⁰¹. Nie można jednak mówić o dowolności wyboru przesłanek wpisujących się w kategorię „ważnego interesu publicznego”. Przesłanki te powinny być zobiektywizowane i opierać się na wnikliwym rozpoznaniu stosunków społecznych lub gospodarczych, które mają

¹⁹⁷ Więcej: E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2016, vol. LXIII, nr 2, s. 166 i n. oraz A. Żurawik, *Klauzula interesu...*, s. 24-30.

¹⁹⁸ Por. Wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

¹⁹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.). Szerzej: A. Powałowski, *Spoleczna gospodarka rynkowa...*, op. cit., s. 51-62.

²⁰⁰ L. Garlicki, M. Zubik, op. cit., s. 572.

²⁰¹ A. Powałowski, *Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa...*, op. cit., s. 4-5.

być poddane interwencji prawodawczej. Ich treść podlega jednak swobodnej ocenie ustawodawcy²⁰².

Odpowiedzi na pytanie o treść pojęcia „ważnego interesu publicznego” jedynie w ograniczonym stopniu udzieliło orzecznictwo TK. Bezsporne jest, że jako „ważny interes publiczny” uznać trzeba katalog dóbr uzasadniających ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, oraz ochrona wolności i praw innych osób)²⁰³. Przedstawiony katalog nie zawiera jednak wszystkich wartości, które mogą być uznane za desygnaty kategorii „ważnego interesu publicznego”. W tym kontekście przytoczyć należy stanowisko TK zaprezentowane w orzeczeniu o sygn. Kp 1/09, w którym Trybunał stwierdził, że „do ustawodawcy, ograniczającego wolność działalności gospodarczej, należy określenie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiących, w świetle art. 22 Konstytucji RP, ważny interes publiczny nie mieszczący się w przesłankach materialnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”²⁰⁴. Tym samym Trybunał dopuścił, ażeby realizacja „ważnego interesu publicznego” mogła być również motywowana innymi niż wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłankami, uzasadnionymi na gruncie wartości lub norm Konstytucji²⁰⁵.

Powyższy pogląd potwierdza także orzeczenie TK o sygn. K 10/97 wskazujące na interes państwa do stworzenia takich ram obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w

²⁰² P. Sularz, *Wybrane uwagi dotyczące stosowania § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego”, 2015, nr 1, s. 29-42.

²⁰³ Wyrok TK z: 14.12.2004 r., K 25/03, OTK 2004, Nr 11, poz. 116; Wyrok TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK 2003, Nr 4, poz. 33.

²⁰⁴ Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

²⁰⁵ L. Garlicki, M. Zubik, op. cit., s. 572-573.

Por. uchwała NSA z 22 maja 2000 r., OPK 1/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 140, s. 142-143.

sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości²⁰⁶.

Wykładnia pojęcia „ważnego interesu publicznego” w ramach orzecznictwa TK potwierdza zatem przytaczaną już tezę, zgodnie z którą ustawodawca dysponuje daleko idącą swobodą w definiowaniu tej kategorii. Z tego względu stwierdzić należy, że nie sposób ustalić zamknięty katalog desygnatów wpisujących się w treść „ważnego interesu publicznego”. W związku z tym nie można także mówić o jakiegokolwiek stałej grupie przesłanek, które mogą uzasadniać interwencję władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Możliwe jest natomiast ustalenie tych wartości, które szczególnie często wskazywane są jako przesłanki determinujące „ważny interes publiczny” w ramach ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie energetyki, w tym energetyki odnawialnej. Jak bowiem wynika z orzecznictwa, powołanie się na ważny interes publiczny jako przesłanki ograniczającej wolność działalności gospodarczej w konkretnym przypadku nie może mieć charakteru abstrakcyjnego. Należy zawsze wskazać rodzaj interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie oraz jego stopień²⁰⁷.

Pojęcie „ważnego interesu publicznego” w kontekście ingerencji prawodawcy w gospodarkę energetyczną, rozumiane jest w sposób specyficzny. Zdaniem TK, wolność działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych jest silnie powiązana z interesem innych podmiotów, w tym także z interesem publicznym, co może stanowić podstawę do wprowadzenia ograniczeń o szerszym zakresie²⁰⁸. Jak wskazano w orzeczeniu o sygn. P 24/05, dopuszczenie tak szerokiej możliwości ingerencji wynika ze znaczenia dostępu do zasobów energetycznych z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a

²⁰⁶ Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, teza podtrzymana m.in. w wyroku z 11 marca 2015 r., P 4/14.

²⁰⁷ P. Tuleja, *Art. 22 ...*, s. 98-99; Wyrok TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

²⁰⁸ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał uznał, że dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art.1 Konstytucji. Trybunał odniósł się także do kwestii konfliktu wartości w ramach gospodarki energetycznej, przyznając, że jest to przestrzeń interferencji, z jednej strony, wolności działalności gospodarczej, z drugiej zaś bezpieczeństwa obywateli, zrównoważonego rozwoju oraz zasady ochrony środowiska²⁰⁹.

Nawiązując do powyższego orzeczenia, przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki doprecyzowane zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), który w orzeczeniu o sygn. I OSK 2376/13, odwołując się do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uznał, że wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska, wynikające z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz bezpieczeństwa ekologicznego²¹⁰.

Z kolei w orzeczeniu sygn. XVII AmE 28/19, odnoszącym się bezpośrednio do problematyki energetyki odnawialnej, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKIK) stwierdził, że interes publiczny w odniesieniu do przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych realizowany jest poprzez ochronę środowiska naturalnego oraz realizację zobowiązań międzynarodowych Polski w ramach Unii Europejskiej (dalej: UE), zaś państwo zobowiązane jest do szczególnej troski o przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych oraz tworzenia im szczególnych zachęt oraz ułatwień w tej działalności²¹¹. Innym wartym przytoczenia orzeczeniem jest wyrok TK sygn. K 4/19, w którym uznał on, że art. 5 Konstytucji, który przewiduje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju²¹².

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Wyrok NSA z 11.03.2014 r., I OSK 2376/13, LEX nr 1489933.

²¹¹ Wyrok SOKIK w Warszawie z 25.11.2020 r., XVII AmE 28/19, LEX nr 3127297.

²¹² Wyrok TK z 22.07.2020 r., K 4/19, OTK-A 2020, nr 33.

Na gruncie powołanego orzecznictwa dotyczącego ograniczeń wolności działalności gospodarczej w sektorze energetycznym wykładnia treści „ważnego interesu publicznego” wydaje się sprzyjać podejmowaniu działań interwencyjnych przez władzę. Analizując orzecznictwo sądów krajowych można bowiem skonstatować, że już sama specyfika rynku energetycznego dozwala państwu na ingerencję w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych. W tym zakresie widoczny jest jednak pewien kontrast z orzecznictwem unijnym, które dużo bardziej restrykcyjnie zdaje się podchodzić do ograniczenia swobód traktatowych w odniesieniu do gospodarki energetycznej²¹³. Przykładem może być sprawa *Cullet*, w której Trybunał uznał za niezgodne ze swobodą przepływu towarów ustalenie cen minimalnych na produkty naftowe, mimo uzasadnienia wprowadzenia tychże limitów przez francuskiego prawodawcę interesem publicznym realizowanym w ramach dbałości o porządek publiczny²¹⁴. Innym przykładem bardziej restrykcyjnego podejścia sądów unijnych do wykładni interesu publicznego jest sprawa *Almelo*²¹⁵, w której Trybunał uznał, że art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE²¹⁶) wyklucza stosowanie klauzul wyłącznego zakupu w ramach umów o świadczenie usług dystrybucyjnych. Jak pisze M. Kolasiński, wyrok w sprawie *Almelo* potwierdza, że „sądowictwo unijne nie traktuje sektora energetycznego jako wyjątkowej dziedziny gospodarki, do której nie powinny mieć zastosowania określone rozwiązania prawne”²¹⁷. Podobnie uznaje także P. Bogdanowicz, który stoi na stanowisku, że

²¹³ Więcej: A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 250.

²¹⁴ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 29 stycznia 1985 r., 231/83 *Cullet przeciwko Centre Leclerc*, zb. Orz. 1985, s. I-305.

²¹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 27 kwietnia 1994 r., C 393-/92 *Almelo*, zb. Orz. 1994, s. I-1477.

²¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

²¹⁷ M. Kolasiński, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27.04.1994 r. w sprawie C-393/92 Gementee Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, [w:] *Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964-2004*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Warszawa 2007, s. 609.

„strategiczny charakter sektora energetycznego i powoływany w związku z tym interes publiczny w żadnym wypadku nie oznacza automatycznej derogacji swobód rynku wewnętrznego”²¹⁸.

Uzupełniająco wskazać trzeba, że treść pojęcia „ważnego interesu publicznego” jako kryterium dopuszczającego interwencjonizm państwa w sektorze gospodarki energetycznej, prócz orzecznictwa może być ustalona także w oparciu o uzasadnienia projektów aktów normatywnych, odzwierciedlające przesłanki, jakimi kierował się prawodawca tworząc legislację ograniczającą kolejne odcinki wolności gospodarczej²¹⁹.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, ustawodawca odwołał się do zmniejszenia obciążenia środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz realizacji zobowiązań wynikających z unijnej polityki klimatyczno-energetycznej²²⁰. Wypełnienie przez Polskę zobowiązań unijnych było jedną z głównych przesłanek uzasadniających kompleksowe zmiany w regulacjach dotyczących energetyki odnawialnej, wprowadzonych tzw. „małym trójpakim energetycznym”²²¹. Warto także zwrócić uwagę na uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (dalej: u.p.m.f.²²²) wyraźnie określające potrzeby wprowadzenia tegoż aktu prawnego. Jako najważniejsze elementy wskazane zostały unijna polityka klimatyczno-energetyczna, nieadekwatność dotychczasowego systemu wsparcia dla morskich

²¹⁸ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 250.

²¹⁹ P. Sularz, *Wybrane uwagi...*, s. 29-42.

²²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk 2604, Sejm VII Kadencji.

²²¹ „Mały trójpak energetyczny: to potoczna nazwa ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984). Ustawa wdrażała unijne przepisy w zakresie promowania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz w zakresie rynku wewnętrznego energii elektrycznej. W odniesieniu do energetyki odnawialnej wprowadzała m.in. gwarancje pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych, określała zakres krajowego planu działania w zakresie odnawialnych źródeł energii, czy doprowadziła do wprowadzenia preferencyjnych warunków przyłączenia mikroinstalacji.

²²² Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

farm wiatrowych, ograniczenie ryzyka niedoborów mocy oraz braki wystarczających zachęt do rozwoju lokalnego łańcucha dostaw²²³. W tym przypadku interes publiczny uzasadniany był poprzez działania zmierzające do wsparcia gospodarki energetycznej czy rozwoju systemu elektroenergetycznego. Projekt u.p.m.f nie jest w tym zakresie przykładem odosobnionym. Uzasadnienia dotyczące ustaw regulujących sektor energetyki odnawialnej częstokroć odwołują się do takich potrzeb jak poprawa wykorzystania zasobów energetycznych, niewystarczające zachęty do rozwoju odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE), czy konieczność rozwoju energetyki lokalnej.

2.3. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Poddanie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych interwencji publicznoprawnej ma charakter kierunkowy, zmierzający do realizacji określonych przez prawodawcę celów. Idea celowości oddziaływania władzy państwowej w założeniu polegać powinna zaś przede wszystkim na zapewnieniu dobra wspólnego²²⁴. Koncepcja dobra wspólnego, zwanego też dobrem powszechnym, stanowiącego główny cel prawa powoływana była już przez G. Radbrucha. Pisał on, że dobro powszechne wraz ze sprawiedliwością i bezpieczeństwem prawnym ukazuje się jako najwyższy cel prawa²²⁵. Spośród wymienionych trzech wartości, jedynie dobro wspólne stanowić może cel szeroko pojętego interwencjonizmu państwowego. Pozostałe z nich – zdaniem Radbrucha – stanowią indywidualistyczne składniki idei prawa, które stoją w opozycji do pojęcia dobra wspólnego, pozostając z nim w stanie żywego napięcia²²⁶.

²²³ Projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. druk 809, Sejm IX Kadencji.

²²⁴ A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 37.

²²⁵ G. Radbruch, *O celu prawa*, [w:] "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 1937, nr 17(3), s. 325-336.

²²⁶ Ibidem, s. 336.

Pojęcie dobra wspólnego wyraźnie umiejscawia problematykę celów prawa w sferze aksjologicznej. Jak pisał Z. Cieślak, kategoria dobra wspólnego jest pojęciem agregującym wszystkie określone w Konstytucji i ustawach zwykłych wartości, dla których realizacji stanowi się prawo²²⁷. Wyraźnie aksjologiczny kontekst nadał celom prawa także M. Zieliński, który uznał, że są one zawsze szczególnymi wartościami uwzględnianymi przez prawodawcę w ramach danego aktu prawnego lub przepisu²²⁸. Odwołując się do F. Longchamps wskazać można, że cele stanowią funkcje wartości, a o sposobie pojmowania celu decyduje jak pojmuje się daną wartość²²⁹.

Odmienne do celów prawa odniósł się jednak A. Żurawik, uznając, że koncepcja celów-wartości, choć przydatna dla prawa gospodarczego, nie jest wyczerpująca. Twierdził on, że nie każdy cel jest wartością i możliwe jest osiągnięcie danego celu nie nadając mu relacji wartościującej²³⁰. Wydaje się jednak, że identyfikacja celów prawa o zupełnie neutralnej charakterystyce aksjologicznej jest zadaniem karkołomnym. Nawet regulacje techniczne, nie odwołujące się wprost do jakichkolwiek wartości, nie mogą zostać uznane za zupełnie nieznaczące z punktu widzenia realizacji, dominującej w prawie publicznym, zasady dobra wspólnego, mającej charakter wyraźnie aksjologiczny²³¹. W związku z tym uznać należy, że główne znaczenie celów prawa sprowadza się do realizacji wartości. Znaczenie tych wartości zależy jednak o koncepcji przyjmowanej przez prawodawcę. Cele prawa stanowią zatem nośnik wartości, umożliwiając prawodawcy wcielenie w życie

²²⁷ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski 2007, Warszawa 2011, s. 62.

²²⁸ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady - reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 266-268.

²²⁹ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 6. Więcej: Z. Duniewska, *Wartości- dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa, Warszawa 2012, s. 125-168.

²³⁰ A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 32-34.

²³¹ Więcej: M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powalowski, Warszawa 2016, s. 6-7.

tych założeń, które z punktu widzenia przyjmowanej przez niego aksjologii uznawane są za słuszne. Celowość przyjmowanego prawa stanowi nadto rodzaj granicy ingerencji władzy państwowej w ramach stosowania prawa, w szczególności poprzez ograniczenie swobody organów regulacyjnych²³².

Zidentyfikowanie celów związanych z interwencją władzy publicznej, w pierwszej kolejności wymaga odwołania się do polityki gospodarczej, bowiem jak słusznie uznaje A. Powalowski, to właśnie ona stanowi najważniejszą podstawę do określenia kierunków interwencjonizmu państwowego²³³. Nie można jednak na tym poprzestać. Prócz polityki gospodarczej wskazać można na mnogość innych źródeł zawierających cele interwencji władzy państwowej w energetykę odnawialną. Wśród nich wymienić trzeba cele regulacji ujęte wprost w aktach normatywnych lub w uzasadnieniach do projektów aktów normatywnych. Ustalając cele regulacji energetyki odnawialnej należy również wziąć pod uwagę aksjologię prawa gospodarczego publicznego, która nie może być pomijana w kontekście jakiegokolwiek ograniczania zakresu wolności gospodarczej.

2.3.1. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w polityce gospodarczej

Polityka gospodarcza określa długofalowe, planowe środki oddziaływania państwa na gospodarkę, a także cele przyjęte przez państwo w związku z tą interwencją. W ramach tejże polityki gospodarczej wyodrębnić można politykę energetyczną państwa odnoszącą się ściśle do działań władz w sektorze energetycznym, mającą kluczowe znaczenie dla oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych²³⁴.

²³² W. Hoff, *Prawny Model Regulacji Sektorowej*, Warszawa 2008, s. 102.

²³³ A. Powalowski, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 3.

²³⁴ M. Trupkiewicz, *Zadania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a polityka energetyczna państwa*, [w:] „Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland”, 2014, nr 2, s. 160.

Rozumienie pojęcia polityki energetycznej państwa jest zróżnicowane. W znaczeniu szerszym, zaproponowanym przez A. Walaszek-Pyziół polityka energetyczna stanowi kompleks funkcjonalnie ze sobą powiązanych działań prawnych i faktycznych podejmowanych przez państwo, zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki, aby w sposób optymalny realizował on określone cele społeczno-gospodarcze²³⁵. W tym ujęciu polityka energetyczna odnosi się zatem do ogółu działań państwa, realizowanych głównie przez Radę Ministrów, ukierunkowanych na osiągnięcie wyznaczonych przez państwo celów w tym sektorze. W ujęciu węższym, polityka energetyczna państwa stanowi z kolei dokument przyjmowany przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw energii, będący programem gospodarczym, utworzonym zgodnie z wytycznymi określonymi w ustawie prawo energetyczne, wskazującym na określone zadania państwa celem osiągnięcia zamierzonego stanu rzeczy w sektorze energetycznym²³⁶.

Należy zauważyć, że w obu ujęciach polityka energetyczna ściśle wiąże się z kategorią celowości. Ukierunkowana jest bowiem na osiągnięcie zamierzonych przez państwo efektów, wynikających z jego działań w sektorze energetycznym, w pewnej perspektywie czasowej. Celowość polityki energetycznej jest zresztą wymogiem uwzględnionym *explicite* w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - prawo energetyczne (dalej: u.p.e.²³⁷). W art. 13 u.p.e. określone zostały trzy główne cele polityki energetycznej państwa: 1) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, 2) wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, 3) a także ochrona środowiska, w tym klimatu. Zasadniczo są one zbieżne, z celami tego aktu normatywnego, uwzględnionymi w art. 1 ust. 2 u.p.e.

²³⁵ A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 13.

²³⁶ M. Domagała, *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz Rzeszów 2008, s. 205.

²³⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

Jak pisze F. Elżanowski, u.p.e., jako narzędzie realizacji polityki energetycznej, musi pozostawać w zgodzie z celami tej polityki, gdyż stanowią one w tym zakresie interes publiczny, zaś ustawa pozostaje środkiem do ich zrealizowania²³⁸. W literaturze wskazuje się również, że zgodnie z zasadami wykładni systemowej, norma uwzględniona w art. 13 u.p.e. ma charakter normy szczególnej wobec art. 1 ust. 2 u.p.e.²³⁹ Cele te powinny być jednak postrzegane koherentnie, długofalowo służąc urzeczywistnieniu określonych przez państwo wartości w ramach regulacji sektora energetycznego. Według Sądu Najwyższego (dalej: SN), „zapisy zawarte w polityce energetycznej państwa mają charakter wytycznych i powinny być stosowane pomocniczo w związku z wykonywaniem ustawowych zadań przez Prezesa URE”²⁴⁰.

Dokumentem konkretyzującym politykę energetyczną państwa jest przyjęta przez Radę Ministrów w 2021 r., „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” (dalej: „Polityka”)²⁴¹. Wyznacza ona najważniejsze kierunki rozwoju sektora energetycznego w Polsce. Głównym celem określonym w tym dokumencie strategicznym jest „bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej”²⁴². Na wspomniany cel główny „Polityki” składa się realizacja ośmiu celów szczegółowych, przy czym warto podkreślić, że szósty z nich odnosi się wprost do rozwoju OZE. Świadczy to, po pierwsze, o znaczeniu energetyki odnawialnej w perspektywie realizacji wspomnianego celu podstawowego, a po drugie o pewnej strukturalnej odrębności odnawialnych źródeł energii jako odcinka gospodarki energetycznej poddawanego oddziaływaniu organów władzy państwowej.

²³⁸ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 69.

²³⁹ Por. podobnie J. Olszewski, *Art. 13 ustawy prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne, Ustawa o odnawialnych źródłach energii, Ustawa o rynku mocy, Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 383.

²⁴⁰ Wyrok SN z 12.10.2022 r., I NSKP 25/21, LEX nr 3521317.

²⁴¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021.

²⁴² *Ibidem*, s. 14.

W „Polityce” Ministerstwo Klimatu i Środowiska spodziewa się osiągnięcia 23% udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. (mierzone jako łączne zużycie w elektroenergetyce, ciepłownictwie i chłodnictwie oraz na cele transportowe). W perspektywie 2040 r. wspomniany udział odnawialnych źródeł energii powinien wynieść co najmniej 28,5%²⁴³.

Wśród środków bezpośrednio wpływających na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, autorzy „Polityki” zapowiadają dalsze funkcjonowanie systemów wsparcia, uwzględniając ich rozbudowę o wsparcie morskiej energetyki wiatrowej, stosowanie regionalnych dotacji na inwestycje w instalacje odnawialnych źródeł energii, a także wprowadzenie ułatwień dotyczących procesu administracyjno-budowlanego²⁴⁴. Co ciekawe, w ramach „Polityki” dostrzeżono także potencjał związany z zawieraniem długoterminowych umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych typu *power purchase agreement*, zapewniających możliwość zakupu energii bezpośrednio od jej producenta. Należy jednak podkreślić, że prócz zapowiedzi dotyczących przyszłego rozwoju tej formy rozwoju energetyki odnawialnej państwo nie przewidziało podjęcia jakichkolwiek działań służących chociażby stabilizacji otoczenia normatywnego dla zawierania tego typu kontraktów.

„Polityka.” zawiera jednak zdecydowanie więcej luk. Poza ogólnymi zapowiedziami nie wskazuje ona konkretnych instrumentów służących poprawie podstawowej bolączki dla rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce, czyli niewystarczającej zdolności przyłączeniowej infrastruktury sieciowej. Dokument nie zawiera także długofalowej prognozy dotyczącej kierunków zmian legislacyjnych związanych z nowelizacją ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, poprzestając jedynie na wzmiance, że w

²⁴³ Ibidem, s. 63.

²⁴⁴ Ibidem, s. 68.

przyszłości zasady dotyczące zachowania minimalnej odległości turbin wiatrowych od zabudowań „mogą ulec modyfikacji”²⁴⁵.

Należy wreszcie podkreślić nieaktualność obecnej „Polityki Energetycznej Państwa do 2040 r.” w kontekście prawa europejskiego, uwzględniającego kierunki polityki energetycznej UE nadane już po inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. Warto zauważyć, że w świetle nowej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. [dalej: RED III])²⁴⁶ doszło do podwyższenia z 32% do 42,5 % celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii UE w 2030 r., z myślą o osiągnięciu 45 %. Co istotne, szczególne znaczenie w osiągnięciu tego celu przypisano zastosowaniu technologii wodorowych, które również nie zostały w wyczerpujący sposób opisane w dokumencie krajowej „Polityki”.

Tak istotna zmiana ambicji dotyczących celu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym UE w 2030 r. wymaga znaczącej rewizji „Polityki”. Warto podkreślić, że zgodnie z obecną treścią dokumentu, wspomniane zastosowanie energii ze źródeł odnawialnych w Polsce w 2030 r. stanowić ma jedynie 23% względem przyjmowanych przez całą UE 42,5%. Tak głęboka rozbieżność wydaje się nie do pogodzenia z zasadą solidarności energetycznej, nakazującej zarówno instytucjom unijnym, jak i organom państw członkowskich, podczas wykonywania kompetencji w obszarze polityki energetycznej, uwzględnienie interesu unijnego oraz usprawiedliwionych interesów innych państw członkowskich w kontekście celów i wartości wskazanych w art. 194 TFUE²⁴⁷.

²⁴⁵ Ibidem, s 66.

²⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).

²⁴⁷ K. Zawodziński, *Solidarność energetyczna jako ogólna zasada prawa Unii Europejskiej*, [w:] ”Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2021, nr 5, s. 40.

Polityka energetyczna Polski musi uwzględniać wymogi wynikające z zobowiązań międzynarodowych, w tym te przewidziane w polityce energetycznej UE. W kontekście prawa europejskiego, poza realizacją celów unijnej polityki w dziedzinie energii, oznacza to także wymóg prawidłowej transpozycji do polskiego porządku prawnego zasad i norm, w tym także celów normatywnych, zawartych w wiążących przepisach prawa europejskiego, z którymi polska polityka energetyczna powinna być zgodna²⁴⁸. Poza tym polityka energetyczna Polski uwzględniać powinna cele określone w strategiach Komisji Europejskiej, determinujących kształt unijnej polityki energetycznej, wliczając w to m.in. „strategię ramową na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”²⁴⁹ czy też „Europejski Zielony Ład”²⁵⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, zachodzi potrzeba pilnej zmiany „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, która w obecnej treści jest dokumentem nieprzystającym ani do zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, ani nie uwzględniającym nowej sytuacji polskiego sektora energetycznego po nałożeniu sankcji na import surowców energetycznych z Rosji. Taki stan znacząco utrudnia realizację celów głównych polityki energetycznej państwa, przewidzianych w art. 13 u.p.e. Wydaje się również, że dostosowanie dokumentu do nowych ambicji unijnych miałooby pozytywny skutek w kontekście upowszechnienia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wiarygodna prognoza działań państwa w tym obszarze byłaby bowiem czynnikiem stabilizującym otoczenie gospodarcze, sprzyjającym podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Należy nadto dodać, że zmiana „Polityki” powinna wiązać się z aktualizacją innych dokumentów o charakterze programowym,

²⁴⁸ M. Swora, M. Stefaniuk, *Art. 13 Cele polityki energetycznej*, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, red. Z. Muras, Warszawa 2016, t. 2, s. 56.

²⁴⁹ Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM/2015/080 final.

²⁵⁰ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.

dotyczących polskiej energetyki. W szczególności wymóg ten odnosi się do „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”²⁵¹. Jego opracowanie stanowi wypełnienie obowiązku wynikającego z unijnego rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu²⁵². Dokument ten ma kluczowe znaczenie w świetle realizacji przez Polskę dekarbonizacji gospodarki, zmierzającej do uzyskania neutralności emisyjnej. Podobnie jednak jak w przypadku „Polityki” jest to obecnie dokument częściowo zdezaktualizowany, wymagający korekty²⁵³.

Warto zauważyć, że jak dotąd nie funkcjonuje w polskim systemie prawnym ani jedno unormowanie nakazujące wzajemną harmonizację polityki energetycznej państwa z treścią krajowego planu na rzecz energii i klimatu. Oba te dokumenty istnieją w zasadzie rozłącznie, co wydaje się ważnym mankamentem w kontekście kształtowania koherentnej polityki gospodarczej. Rozproszenie dokumentów programowych określających strategię działań w sektorze energetycznym nie sprzyja bowiem konsekwentnej realizacji głównych kierunków oddziaływania organów na ten obszar gospodarki. Mając na uwadze, że „Krajowy plan” stanowi dokument konkretyzujący zobowiązania Polski celem spełnienia założeń unijnej polityki w dziedzinie energii i klimatu, postulować należy więc wprowadzenie regulacji zobowiązujących do aktualizacji polityki energetycznej państwa pod kątem uwzględnienia założeń,

²⁵¹ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, Warszawa 2019.

²⁵² Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm.).

²⁵³ Wersja wstępna aktualizacji Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, zakładająca 29,8% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto, jako wkład w realizację nowego ogólnounijnego celu na 2030 r. została utworzona 29.02.2024 i przekazana Komisji Europejskiej. Więcej: Ministerstwo Klimatu i Środowiska *Wersja wstępna*, Warszawa 2024, (dostęp: https://commission.europa.eu/document/download/5118b15e-d380-49ae-b8bb-41cc81a28e15_pl?filename=PL_NECUpdate_Projekt_aKPEiK_tekst_ostateczny.pdf).

wynikających z aktualnej treści krajowego planu na rzecz energii i klimatu. Jak się wydaje, najwłaściwsze byłoby określenie terminu na dokonanie korekty polityki energetycznej w odniesieniu do momentu dokonania oceny „Krajowego Planu” przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 13 rozporządzenia 2018/1999²⁵⁴. Takie rozwiązanie ułatwiłoby harmonizację krajowej i unijnej polityki energetycznej, zwłaszcza pod kątem realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych.

2.3.2. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w aktach normatywnych

Identyfikacja celów związanych z publicznoprawnym oddziaływaniem na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych możliwa jest także w ramach aktów prawnych wprost określających cele normatywne stawiane przez ustawodawcę.

Na poziomie prawodawstwa unijnego, szczególną wagę przypisać trzeba art. 194 TFUE, który wprost określa cele unijnej polityki w dziedzinie energetyki. Należą do nich: 1) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; 2) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; 3) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; 4) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Poza tym, art. 194 TFUE przewiduje, że każdy z tych celów powinien być realizowany „w duchu solidarności” oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego. Zdaniem M. Nowackiego realizacja wszystkich powyższych celów, prowadzić powinna do osiągnięcia celu

²⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm.).

nadrzędnego polityki energetycznej UE, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE jako całości i poszczególnym państwom członkowskim²⁵⁵.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na rosnące znaczenie, nie uwzględnionego wprost w art. 194 TFUE celu, jakim jest realizacja polityki klimatycznej UE. Według A. Szafrąńskiego realizacja polityki klimatycznej UE może być kwalifikowana w ramach szerokiego obszaru ochrony środowiska²⁵⁶. Z drugiej strony, przyjęcie „Europejskiego prawa o klimacie”²⁵⁷ oraz działania Komisji Europejskiej, określone przede wszystkim w ramach strategii „Europejskiego Zielonego Ładu”²⁵⁸ wskazują na wzrastającą rangę celów klimatycznych, stających się kluczowymi zadaniami Unii Europejskiej. Jak pisze M. Stoczkiewicz, unijna polityka klimatyczna, obejmuje coraz więcej działów prawa, poza prawem ochrony środowiska uwzględniając także prawo energetyczne²⁵⁹. W związku z tym prawo klimatyczne wykracza poza ramy ochrony środowiska i może stanowić punkt odniesienia także w kontekście regulacji energetycznych. Zgodnie z treścią „Europejskiego Zielonego Ładu” dostarczanie „czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii” stanowić ma jeden z elementów zmierzających do realizacji głównego celu, osiągnięcia w 2050 r. zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto, w ramach którego wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych²⁶⁰. Tym samym realizacja polityki energetycznej – zdaniem Komisji Europejskiej – winna być długoterminowo podporządkowana realizacji celów

²⁵⁵ Ibidem, s. 1361-1362.

²⁵⁶ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 215-218.

²⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 243, str. 1).

²⁵⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela 11.12.2019 r., COM (2019) 640 final.

²⁵⁹ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 167-168.

²⁶⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela 11.12.2019 r., COM (2019) 640 final.

klimatycznych. W związku z tym, o ile na poziomie aktów normatywnych ciągle mówić można o prymacie wspomnianego przez M. Nowackiego celu polityki energetycznej UE, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE, o tyle na poziomie założeń programowych Komisji Europejskiej, coraz bardziej widoczna jest nadrzędność celów klimatycznych w kontekście realizacji europejskiej polityki w dziedzinie energii.

W ramach prawodawstwa krajowego, wyjątkowo istotna dla określenia celów interwencji władzy publicznej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jest regulacja uwzględniona w art. 1 ust. 2 ustawy prawo energetyczne. Wspomniany przepis uwzględnia rozbudowany katalog celów normatywnych tej ustawy. Zaliczają się do nich: 1) tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, 2) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, 3) oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, 4) rozwój konkurencji, 5) przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, 6) uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, 7) uwzględnianie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz 8) równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii²⁶¹.

Znaczenie wspomnianych celów sprowadza się przede wszystkim do ich roli w zakresie wykładni prawa. Jak pisze A. Szafrąński, prawidłowa interpretacja przepisów ustawy prawo energetyczne zależy od stopnia uwzględnienia i zrozumienia jego celów, w powiązaniu z innymi aktami prawnymi wyższego rzędu²⁶². Określony katalog celów wskazuje bowiem na podstawowe założenia i wartości, którymi kierował się ustawodawca tworząc ten akt prawny. Z kolei według A. Walaszek-Pyziół, poza rolą interpretacyjną, cele wskazane art. 1 ust. 2 u.p.e. stanowią nadto kryteria oceny prawidłowości działań adresatów ustawy, szczególnie organów właściwych w sprawach

²⁶¹ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.).

²⁶² A. Szafrąński, *Art. 1 Cele ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa...*, op. cit., s. 6.

gospodarki paliwami i energią. Wspomniane cele powinny być uwzględniane przy przygotowywaniu i określaniu założeń polityki energetycznej, wydawaniu decyzji koncesyjnych, czy ustalaniu taryf²⁶³. Według M. Jankowskiej, M. Pawełczyka i B. Pikiewicza, katalog celów tejże ustawy pełni istotną funkcję przy interpretacji jej przepisów stanowiąc bowiem jej wykładnię autentyczną decydując zarazem o kierunkach wykładni teleologicznej w ramach jej interpretacji²⁶⁴.

Podzielając powyższe poglądy, uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że określony w art. 1 ust. 2 u.p.e. katalog celów ma znamienne znaczenie dla całego obszaru energetyki w Polsce, uwzględniając jego podsektory, w tym kategorię energetyki odnawialnej²⁶⁵. Wynika to z centralnej roli ustawy prawo energetyczne wobec pozostałych ustaw szczególnych, regulujących gospodarkę energią i paliwami²⁶⁶. Uznać można zatem, że ich wpływ – przede wszystkim na wykładnię norm - wykracza poza ustawę prawo energetyczne, obejmując także inne akty prawne regulujące sektor energetyczny, w tym między innymi ustawę o odnawialnych źródłach energii²⁶⁷. W związku z tym cele określone w art. 1 ust. 2 u.p.e. znajdują również zasadnicze i szerokie znaczenie dla zastosowania instrumentów prawnych, wpisujących się w zakres publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

²⁶³ A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 12.

²⁶⁴ M. Jankowska, M. Pawełczyk, B. Pikiewicz, *Art. 1 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz...*, op. cit., s. 31.

²⁶⁵ Więcej: A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 36-38.

²⁶⁶ Według A. Walaszek-Pyziół, prawo energetyczne – w zakresie przez siebie unormowanym – stanowi tzw. ustawę ogólną (*lex generalis*) w stosunku do innych ustaw regulujących szeroko pojmowaną gospodarkę paliwami i energią. Więcej: A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 12.

²⁶⁷ Tak słusznie wskazuje M. Karpiński, *Art.1. Cele i dyrektywy wykładni norm OZEU*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 762-763.

2.3.3. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w uzasadnieniach projektów aktów normatywnych

W zdecydowanej większości akty prawne regulujące sektor energetyczny nie zawierają wprost odniesienia do celów interwencji normatywnej. W takim przypadku ważnym źródłem wiedzy na temat intencji oraz założeń prawodawcy są uzasadnienia do projektów aktów normatywnych.

Konieczność uzasadniania aktów prawnych powiązana jest z problematyką celowości legislacji. Jak stanowi rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej, uchwalenie ustawy czy rozporządzenia musi być poprzedzone „wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądaných kierunków ich zmiany”²⁶⁸. Wskazana powinność sprowadza się zatem do określenia celów projektowanych regulacji, które zgodnie z Regulaminem Sejmu²⁶⁹ oraz Regulaminem Pracy Rady Ministrów²⁷⁰ uwzględniane są w uzasadnieniach do projektów aktów normatywnych. Oznacza to, że właśnie w ramach uzasadnień przedstawiane są główne kierunki i cele dotyczące oddziaływania władzy państwowej na dany obszar stosunków społecznych, podlegający regulacji.

²⁶⁸ §1 ust. 1 pkt. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

²⁶⁹ Art. 34 ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2021 r. poz. 483 z późn. zm.) przewiduje on wymóg dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia, które powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, a także przedstawiać jej przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

²⁷⁰ Art. 27 ust. 3 pkt. 1 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.). uzasadnienia rządowych aktów normatywnych powinny wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, jak również wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, a zatem wskazywać przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie.

Znaczenie uzasadnień projektów aktów normatywnych dla określenia celów aktów normatywnych dostrzegł też m.in. L. Morawski, który kwalifikował je do grupy „materiałów przygotowawczych” umożliwiających odwzorowanie intencji ustawodawcy na etapie wykładni prawa²⁷¹. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W szczególności odwołać należy się do uzasadnienia uchwały SN o sygn. III CZP 130/07, w którym stwierdził on, że „w doktrynie zwraca się krytyczną uwagę, że w procesie wykładni sięga się zbyt rzadko do materiałów przygotowawczych, mimo że zwykle dostarczają one istotnych argumentów, co do tego jak rozumieć przepisy prawne. Z kolei w orzecznictwie podkreśla się, że chociaż „intencje czy wola ustawodawcy nie mogą przesądzać o treści wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu normy prawnej, to nie powinno się od tych motywów abstrahować”²⁷².

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić trzeba, że uzasadnienia projektów aktów prawnych stanowią istotne źródło, wskazujące na intencje oraz założenia prawodawcy związane z przyjęciem aktu normatywnego. Analiza problematyki celowości publicznoprawnej interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – szczególnie w sytuacji, gdy wspomniane cele nie są wymienione wprost w treści ustawy lub rozporządzenia – musi zatem uwzględniać uzasadnienia aktów prawnych dotyczącej tej sfery stosunków gospodarczych.

Z punktu widzenia analizy ram prawnych sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, kluczowym aktem prawnym, którego cele możliwe są do zdekodowania właśnie na podstawie uzasadnienia do projektu aktu prawnego jest u.o.z.e.²⁷³. We wspomnianym projekcie wskazuje się, że celami ustawy są: 1) zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i ochrony środowiska,

²⁷¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 214.

²⁷² III CZP 130/07, OSNC 2008, Nr 10, poz. 108.

²⁷³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).

między innymi w wyniku efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii; 2) racjonalne wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, uwzględniające realizację długofalowej polityki rozwoju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, wypełnienie zobowiązań wynikających z zawartych umów międzynarodowych oraz podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej; 3) kształtowanie mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, lub biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii; 4) wypracowanie optymalnego i zrównoważonego zaopatrzenia odbiorców końcowych na energię elektryczną, ciepło lub biogaz rolniczy z instalacji odnawialnego źródła energii; oraz 5) tworzenie nowych miejsc pracy w wyniku przyrostu liczby oddawanych do użytkowania nowych instalacji odnawialnego źródła energii, a także 6) zapewnienie wykorzystania na cele energetyczne produktów ubocznych lub pozostałości z rolnictwa oraz przemysłu wykorzystującego surowce rolnicze²⁷⁴.

Innym aktem prawnym o istotnym znaczeniu w kontekście interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, którego główne cele uwzględnione zostały w uzasadnieniu projektu, jest u.p.m.f.²⁷⁵. Projektodawca uznał, że głównym celem tej regulacji jest „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, przy jednoczesnym spełnianiu wymogów środowiskowych i rozwijaniu gospodarki narodowej w sektorach powiązanych z budową i eksploatacją morskich farm wiatrowych” oraz utworzenie jednolitego spójnego obszaru regulacyjnego poświęconego morskiej energetyce wiatrowej²⁷⁶.

Kolejnym przykładem uwzględnienia celów legislacji w ramach uzasadnienia projektu aktu normatywnego jest chociażby ustawa o

²⁷⁴ Rządowy projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2604, Sejm VII Kadencji.

²⁷⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

²⁷⁶ Rządowy projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Druk nr 809, Sejm IX Kadencji.

promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji²⁷⁷. W ramach jej uzasadnienia, wskazany został cel w postaci „ograniczenia niekorzystnych zjawisk środowiskowych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw ciepła i energii elektrycznej, a także poprawa efektywności wykorzystania nośników energii poprzez rozwój wysokosprawnej kogeneracji”²⁷⁸.

Cele określone w przywołanych uzasadnieniach charakteryzują się węższą i bardziej specjalistyczną treścią niż te, które uwzględnione zostały w art. 1 ust. 2 u.p.e. Jak się wydaje wynika to przede wszystkim ze struktury systemu prawa energetycznego, uwzględniającego u.p.e. jako regulację podstawową wobec wyżej wymienionych aktów prawnych odnoszących się ściśle do energetyki odnawialnej. Relacje tych celów mają, wobec tego charakter uzupełniający. Oznacza to, że wykładnia ustaw szczególnych dotyczących energetyki odnawialnej powinna uwzględniać przede wszystkim cele ogólne wynikające z art. 1 ust. 2 u.p.e., a dodatkowo, komplementarne z nimi cele szczególne określone w przywołanych uzasadnieniach do projektów aktów normatywnych²⁷⁹.

2.3.4. Cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględnione w aksjologii prawa gospodarczego publicznego

Analiza problematyki celowości interwencji publicznej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uwzględniać musi również inne, niewymienione wyżej wartości, właściwe dla aksjologii prawa gospodarczego publicznego. Ustawa prawo energetyczne oraz inne akty normatywne regulujące problematykę oddziaływania władzy państwowej na sektor energetyki odnawialnej, stanowią część prawa gospodarczego publicznego, a co za tym ich

²⁷⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 144 z późn. zm.).

²⁷⁸ Rządowy projekt ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, druk nr 3052, Sejm VIII Kadencji.

²⁷⁹ Podobnie: M. Karpiński, *Art. 1. Cele i dyrektywy...*, s. 762.

interpretacja musi uwzględniać aksjologię właściwą dla tej gałęzi prawa, także w odniesieniu do celów regulacji²⁸⁰.

Jak trafnie uznaje A. Powąłowski, nie można wyróżnić jednolitego, powszechnie uznanego zbioru wartości przypisywanego tej dziedzinie. Ich uwzględnienie w systemie prawnym naznaczone jest bowiem subiektywizmem ustawodawcy, a część z nich ma charakter pozanormatywny²⁸¹. Katalog desygnatów uznawanych za wartości prawa gospodarczego publicznego jest obszerny i różnie interpretowany, co wynika przede wszystkim z wielości obszarów obejmowanych tą dziedziną prawa, a także postępującej specjalizacji w ramach jego „podsystemów”²⁸². Z tego względu nie wszystkie spośród wartości zaliczanych do tego zbioru właściwe są dla określenia celowości oddziaływania państwa na sektor energetyki odnawialnej – część z nich odnosi się jedynie do wąsko pojmowanych segmentów prawa gospodarczego publicznego, a tym samym nie występują wspólne mianowniki łączące je z analizowaną sferą energetyki odnawialnej. Możliwe jest jednak, jak się wydaje, wskazanie wartości, które dla prawa gospodarczego publicznego mają znaczenie fundamentalne i spajające. Taką rolę przypisać należy w szczególności wolności działalności gospodarczej oraz interesowi publicznemu²⁸³.

Zasada wolności działalności gospodarczej, w kontekście rozważań nad problematyką celowości interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

²⁸⁰ Por. K. Kiczka, *Prawo administracyjne gospodarcze w systemie prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 69-70; M. Swora, K. Siedlik, A. Blach, *Energy Law in Poland*, [w:], *Energy Law in Europe. National, EU and international regulation*, red. M. Roggenkamp, C. Redgwell, A. Ronne, I. del Gauyo, Oxford 2016.

²⁸¹ A. Powąłowski, *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej* [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2022, s. 72-73.

²⁸² M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2016, s. 7-10.

²⁸³ A. Powąłowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2019, nr 329, s. 228.

może być ujmowana zarówno w charakterze negatywnym, jak i pozytywnym. W znaczeniu negatywnym treść zasady wolności działalności gospodarczej sprowadza się przede wszystkim do pojęcia granicy. Wspomniana wartość oddziela bowiem sferę ingerencji organów państwa w sektor energetyki odnawialnej od zakresu dopuszczalnych swobód przedsiębiorców²⁸⁴. W świetle zasady wolności działalności gospodarczej państwo powinno powstrzymać się od tworzenia przepisów negujących lub nadmiernie utrudniających podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Takie ograniczenia, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP mogą być wprowadzane jedynie ze względu na ważny interes publiczny oraz w drodze ustawy.

Wolność działalności gospodarczej postrzegana jest jako granica nie tylko w kontekście stanowienia prawa, ale również jego stosowania. Jak wskazuje się w literaturze, stosując lub interpretując przepisy organy państwa powinny przyjmować takie rozwiązania, które najpełniej realizują zasadę wolności gospodarczej²⁸⁵. W ślad za tym założeniem postępują dwie, powszechnie przyjmowane w prawie gospodarczym publicznym reguły interpretacyjne - pierwsza z nich uznająca, że w razie niejasności w prawie stanowionym zawsze należy interpretować normy na korzyść wolności gospodarczej (*in dubio pro libertate*) oraz druga – *exceptiones non sunt extendendae*, zgodnie z którą wyjątki od wolności gospodarczej nie mogą być interpretowane rozszerzająco²⁸⁶.

W ujęciu pozytywnym treść zasady wolności działalności gospodarczej, oznacza tworzenie przez organy państwa warunków zachęcających obywateli do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem podejmowania ryzyka

²⁸⁴ A. Powalowski, *Wprowadzenie...*, s. 229.

²⁸⁵ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s. 76.

²⁸⁶ Zob. A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 42; i powołane tam orzecznictwo: Wyrok NSA, z dnia 21 grudnia 1992 r., sygn. V SA 966/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 98), podobnie SN w wyr. z 13.12.1990 r., sygn. III ARN 31/90, OSP 1991, poz. 173.

gospodarczego²⁸⁷. Takie rozumienie zasady wolności działalności gospodarczej znajduje podstawy w preambule ustawy prawo przedsiębiorców, jednoznacznie wskazującej, że nie tylko ochrona wolności działalności gospodarczej, ale również jej wspieranie przyczynia się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego²⁸⁸. Należy zauważyć, że właśnie w tym ujęciu treść zasady wolności działalności gospodarczej jest najbliższa celom przyświecającym unijnym dyrektywom w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, które stanowią podstawę szeregu publicznoprawnych instrumentów oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej. Promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych oznacza bowiem aktywną regulację tego sektora ze strony władz publicznych, jak i wdrażanie innych instrumentów przez podmioty, na które nałożono obowiązki w zakresie kontroli lub przyznawania pomocy²⁸⁹. Wydaje się jednak, że do działań mających na celu upowszechnianie odnawialnych źródeł energii zaliczyć można również deregulację, prowadzącą do usunięcia barier administracyjno-regulacyjnych ograniczających rozwój energetyki odnawialnej²⁹⁰. Poza tym, jak pisze Z. Muras, promocja wykorzystania źródeł odnawialnych powinna zapewnić nie tylko wzrost liczby źródeł odnawialnych, ale także szeroko rozumiany rozwój gospodarczy²⁹¹.

Inną fundamentalną dla prawa gospodarczego publicznego wartością, stanowiącą punkt odniesienia dla określenia celów publicznoprawnej ingerencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jest interes publiczny.

²⁸⁷ Więcej: A. Dobczewska, *Swoboda działalności gospodarczej*, [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, red. A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, Warszawa 2018, s. 45-46.

²⁸⁸ Preambuła ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

²⁸⁹ Z. Muras, *Art. 1*, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. M. Wesołowski, Warszawa 2018, LEX/el.

²⁹⁰ Przykładem takiego podejścia unijnego prawodawcy jest chociażby art. 15 ust. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

²⁹¹ Ibidem.

W świetle niniejszych badań, kategoria interesu publicznego może być traktowana jednocześnie jako przesłanka oraz cel interweniowania organów władzy w sektorze energetyki odnawialnej. Jak bowiem słusznie wskazuje się w literaturze, pojęcie interesu publicznego w prawie krajowym jest kategorią, do której odesłanie następuje przede wszystkim poprzez wskazanie jego funkcji anizeli treści²⁹².

Interes publiczny, ujmowany jako cel interwencji państwowej w gospodarkę, stanowi wytyczną kształtowania systemu gospodarczego, nakazującą uwzględniać nie tylko jego wymiar rynkowy, ale również społeczny²⁹³. W literaturze wskazuje się, że konieczność realizacji interesu publicznego nie pozwala na zawężenie charakteru działalności gospodarczej jedynie do aspektów komercyjnych, nastawionych na osiągnięcie zysku²⁹⁴. Ukierunkowanie interwencji normatywnej na realizację interesu publicznego oznacza bowiem konieczność urzeczywistnienia innych wartości, które zdaniem J. Ciechanowicz McLean „uznawane są za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa”²⁹⁵. Tym samym przyjęcie interesu publicznego, jako celu interwencji normatywnej w sektorze energetycznym, umożliwia dążenie przez państwo do ich realizacji, kosztem ograniczenia swobód rynkowych przedsiębiorców energetycznych. Warto przy tym jednak podkreślić, że pomimo pojemności znaczeniowej interesu publicznego, nie można godzić się na dowolne czy niedookreślone co do treści, podejmowanie działań w imię interesu publicznego²⁹⁶.

Jak zatem można zaobserwować, interes publiczny stanowi rodzaj przeciwwagi dla zasady wolności działalności gospodarczej. W piśmiennictwie wyraźnie uznaje się jednak, że w świetle

²⁹² Por. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 30.

²⁹³ A. Powalowski, *Wprowadzenie...* op. cit, s. 229.

²⁹⁴ Por. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 237.

²⁹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53.

²⁹⁶ A. Powalowski, *Wartości związane z prawem...*, op. cit, s. 68.

konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej, co do zasady konieczne jest uznanie prymatu wolności działalności gospodarczej nad interesem publicznym²⁹⁷. Dopiero w przypadku sprzeczności interesu publicznego ze swobodą działalności przedsiębiorców oraz z poczuciem sprawiedliwości, należyce identyfikując interes publiczny, państwo powinno wkroczyć doprowadzając do zapewnienia prymatu ochrony interesu społecznego nad wolnością działalności gospodarczej²⁹⁸. Jak się wydaje, w tym kształcie, relacja wolności działalności gospodarczej oraz interesu publicznego zachowuje aktualność także w odniesieniu do określenia celów regulacji sektora energetycznego.

2.4. Przesłanki oraz cele interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – rozróżnienie kategorii

Dokonanie precyzyjnego rozróżnienia przesłanek oraz celów interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych możliwe jest przede wszystkim na poziomie formalnym. Pojęcia przesłanek oraz celów różnią się znaczeniowo. Przesłanka, jak podaje definicja słownikowa, to „okoliczność sprzyjająca realizacji pewnych zamiarów”, a w rozumieniu procesualnym „okoliczność, fakt mające znaczenie dla postępowania sądowego”²⁹⁹. Z kolei treść „celu” rozumiana jest szerzej. Oznacza on m.in. „to, do czego się dąży”, „to, czemu coś ma służyć” lub też „przedmiot lub osobę, których dotyczą zamierzone działania”³⁰⁰. Można więc stwierdzić, że o ile znaczenie przesłanki ma przede wszystkim charakter warunkujący realizację jakiegoś zdarzenia prawnego, to pojęcie celu wskazuje na jego zamierzony efekt,

²⁹⁷ Ibidem, s. 66-68.

²⁹⁸ Ibidem, s. 66.

²⁹⁹ *Hasło „przesłanka”*, [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/przes%C5%82anka.html>; dostęp 23.01.2022)

³⁰⁰ *Hasło: „cel”*, [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/cel.html>; dostęp 23.01.2022)

określając kierunek, ku któremu dane zdarzenie prawne powinno prowadzić.

Przedstawione różnice semantyczne mają swoje odzwierciedlenie także w różnicach funkcjonalnych dotyczących zastosowania obu tych kategorii w odniesieniu do interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym kontekście podstawowa funkcja przesłanek sprowadza się przede wszystkim do zabezpieczenia wolności działalności gospodarczej, a w związku z tym, do ograniczenia swobody realizacji interwencjonizmu państwowego. Można jednocześnie uznać, że przyjęcie ważnego interesu publicznego, jako zasadniczego kryterium dopuszczającego ingerencję państwa w sprzedaż energii elektrycznej służy realizacji poprzez tę przesłankę modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Inna jest natomiast funkcja celów publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wiąże się ona z interpretacją norm regulujących ten obszar stosunków gospodarczych. Funkcjonalnie cele wpływają zatem na wykładnię przepisów dotyczących sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Ważnym aspektem jest także wykorzystanie kategorii celów na etapie stanowienia i stosowania prawa. Często służą one określeniu zadań związanych z działalnością organów państwa, jednocześnie stanowiąc rodzaj granicy, poza którą organy te nie mogą wykroczyć stosując dane akty normatywne.

Podjmując próbę wskazania konkretnych desygnatów stojących za pojęciami przesłanek oraz celów interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, należy dopuścić możliwość ich wzajemnego przenikania się, jak również uznania ich podwójnego charakteru jako jednocześnie przesłanek oraz celów interwencji. Analizując wzajemne relacje tych desygnatów, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pewną znaczeniową bliskość pomiędzy pojęciem interesu publicznego – stanowiącego główną materialną przesłankę interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a kategorią dobra wspólnego – będącą nadrzędnym celem tegoż oddziaływania.

Oba terminy zaliczane są do grupy niedookreślonych pojęć normatywnych, co utrudnia przeprowadzenie między nimi precyzyjnego podziału.

Problem bliskich związków, a niekiedy zacierania się granic, pomiędzy znaczeniem interesu publicznego a dobra wspólnego zauważony został w literaturze. Wśród niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, traktowane są one wręcz synonimicznie³⁰¹.

Tendencja do postrzegania dobra wspólnego, jako kategorii odzwierciedlającej interes publiczny pojawia się również w nauce polskiego prawa administracyjnego, a także w orzecznictwie³⁰². Wydaje się jednak, że najtrafniej wzajemną relację interesu publicznego oraz dobra wspólnego scharakteryzowała M. Stahl, wskazując, że w obszar szerszej kategorii dobra wspólnego, wpisuje się węższe pojęcie interesu publicznego³⁰³. Nie oznacza to jednak, że kategoria interesu publicznego ma charakter jednorodny. Jej zakres obejmuje szereg węższych desygnatów, dookreślanych przede wszystkim przez orzecznictwo TK. Podobnie kategoria dobra wspólnego zawiera w sobie także inne składniki norm konstytucyjnych, wykraczające poza interes publiczny³⁰⁴. Można zatem przyjąć, że zakres znaczeniowy oby tych pojęć – kluczowych dla wyznaczenia zakresu dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej oraz administracyjnej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – częściowo się pokrywa. Efektem tej relacji jest występowanie poszczególnych desygnatów w podwójnym charakterze – raz jako przesłanek – raz jako celów publicznoprawnej interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

³⁰¹ Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK*, Kraków 2000, s. 33-34.

³⁰² Zob. np. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 196; M. Stahl, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 71-74.

³⁰³ Ibidem, s. 74.

³⁰⁴ Zob. I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, [w:] *”Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”*, 2017, t. 79, nr 3, s. 17-31.

Przykładem powyższej zależności jest chociażby kategoria ochrony środowiska, niewątpliwie wpisująca się w treść ważnego interesu publicznego jako przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej³⁰⁵, jednocześnie stanowiąca cel oddziaływania publicznego na sferę energetyki odnawialnej, o którym mowa m.in. w u.p.e.. W podobny sposób odnieść można się także do innej kluczowej dla tego sektora gospodarczego wartości, czyli bezpieczeństwa. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze panuje konsensus, co do tego, że zapewnienie bezpieczeństwa stanowi ważny interes publiczny, a tym samym może uzasadniać ograniczenie wolności działalności gospodarczej³⁰⁶. Z drugiej strony, bezpieczeństwo energetyczne stanowi również cel normatywny ustawy prawo energetyczne (art. 1 ust. 2 u.p.e.) a także cel polityki energetycznej państwa (art. 13 u.p.e.).

Warto zauważyć, że przywołany problem dotyczący bliskości znaczeniowej interesu publicznego oraz dobra wspólnego, a także niejasności związanej z przenikaniem się desygnatów obydwu kategorii, odnosi się do szerszego zjawiska, jakim jest trudność z ujęciem oraz zaszeregowaniem wartości w systemie normatywnym³⁰⁷. W istocie bowiem funkcjonowanie obu kategorii, zarówno interesu publicznego, jak i dobra wspólnego, służy transponowaniu przez ustawodawcę do systemu prawnego pewnego katalogu wartości kryjącego się pod tymi pojęciami³⁰⁸. Należy jednak podkreślić, że katalog ten charakteryzuje się dynamiką – oba pojęcia nie mają niezmiennego i trwałego przedmiotu. Podlegają one na bieżąco

³⁰⁵ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska* [w:] *Problemy współczesnego ustrojodawstwa. Księga Jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 453-454.; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 245.

³⁰⁶ Zob. NSA I OSK 2376/13 LEX nr 1489933; A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 169-170.

³⁰⁷ Więcej: J. Zajadło, *Filozofia a nauki prawne — słowo wstępne*, [w:] *”Gdańskie Studia Prawnicze”*, 2007, nr 18, s. 8-10.

³⁰⁸ Por. M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, [w:] *”Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”*, 2006, z. 1., s. 51-53.

redefiniowaniu, a ich wykładnia stanowi wypadkową rozmaitych czynników społecznych³⁰⁹.

Ważnym aspektem jest także trudność z nadaniem konkretnym wartościom uniwersalnego i obiektywnego znaczenia – ocena ich treści czy zasadności funkcjonowania w systemie prawa ulec może gwałtownym zmianom, w zależności od oceny danych rozwiązań normatywnych przez społeczeństwo³¹⁰. Mając na uwadze wskazywany subiektywizm związany z definiowaniem oraz oceną wartości stwierdzić można, że częstokroć zakresy znaczeniowe poszczególnych wartości mogą się pokrywać. Tym samym wprowadzanie ich jednoznacznych klasyfikacji, bazujących na założeniu, że stanowią one wyłączne desygnaty jakichkolwiek zasad prawnych, jest zadaniem w zasadzie niemożliwym. W kontekście omawianej relacji dobra wspólnego oraz interesu publicznego, zdecydowanie właściwszym jest przyjęcie, że poszczególne wartości mają charakter płynny – część z nich stanowi desygnaty obu kategorii, z kolei inne mają charakter przejściowy, w zależności od okoliczności społecznych.

Odnosząc powyższe rozważania do publicznoprawnej ingerencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, stwierdzić należy, że zupełnie częstym i dopuszczalnym jest występowanie poszczególnych wartości, w podwójnym charakterze – jednocześnie jako przesłanki oraz celów oddziaływania władzy państwowej. Ze względu na nieostrość znaczeniową i częstą redefinicję kategorii interesu publicznego oraz dobra wspólnego, nie sposób jednak wyróżnić wszystkich desygnatów stanowiących przesłanki oraz cele interwencji publicznej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Dotychczasowe ustalenia prowadzą jednak do wniosku, że możliwe jest wskazanie tych wartości, które w ramach

³⁰⁹ Zob. R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", 2010, nr 5, s. 16.

³¹⁰ Por. K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018, s. 26-28.

też interwencji powoływane są szczególnie często. Należą do nich: ochrona środowiska wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwo energetyczne uwzględniające efektywne i racjonalne korzystanie z systemu energetycznego. Wykorzystywanie instrumentów publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nakierowane jest również na realizację zobowiązań międzynarodowych, a zwłaszcza celów energetyczno-klimatycznych przyjmowanych na poziomie unijnym.

2.5. Znaczenie ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Zarówno ochrona środowiska, jak i zrównoważony rozwój są wartościami o szczególnie istotnym znaczeniu w kontekście uregulowania energetyki odnawialnej. Bliski związek tych pojęć z problematyką odnawialnych źródeł energii widoczny jest już w warstwie werbalnej. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych, szczególnie w tłumaczeniach z języka angielskiego, często zwana jest „zieloną energią”, „czystą energią” czy „energią zrównoważoną”³¹¹. Warto zauważyć, że jest to nomenklatura stosowana też w rozmaitych dokumentach dotyczących polityki energetycznej. Przykładowo – unijny plan regulacji określający cel wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii do 2030 r. nazwany został pakietem „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”³¹². Z kolei w komunikacie w sprawie „Europejskiego Zielonego Ładu”, Komisja Europejska posłużyła się

³¹¹ *What is green energy? Definition, types and examples.* (<https://www.twi-global.com/technical-knowledge/faqs/what-is-green-energy#WhatisGreenEnergy>; dostęp: 07.08.2022).

³¹² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego Czysta energia dla wszystkich Europejczyków [COM(2016) 860 final] (Dz. U. UE. C. z 2017 r. Nr 246, str. 64).

terminem „zrównoważonej energii”³¹³. Na gruncie krajowym, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. wprost odnosi się do „zielonej energii” czy „zielonego wodoru” – wskazując na ich produkcję w ramach źródeł odnawialnych³¹⁴. Mimo, że wspomniane pojęcia „zielonej energii”, „czystej energii” czy „zrównoważonej energii” nie mają rzecz jasna charakteru normatywnego uznać należy, że ich powszechne stosowanie, zarówno w dokumentach o charakterze strategicznym, jak i w obrocie gospodarczym, świadczy o dostrzegalnym związku problematyki odnawialnych źródeł energii właśnie z problematyką ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju.

Jak się wydaje, główną przyczyną odwoływania się przez ustawodawcę do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na etapie interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jest niskoemisyjność tychże źródeł, a w związku z tym, ich pozytywny wpływ na realizację polityki środowiskowej. Jak pisze J. Ciechanowicz McLean, rozwój odnawialnych źródeł energii jest podstawowym narzędziem umożliwiającym zmniejszenie uciążliwości środowiskowej energetyki³¹⁵. Podobnie twierdzi też m.in. M. Łysek, uznając, że wykorzystanie odnawialnych źródeł energii sprzyja połączeniu rozwoju ekonomicznego z bardziej efektywną ochroną środowiska naturalnego, zaś istotą działań prawnych i polityk w zakresie odnawialnych źródeł energii jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych³¹⁶. Przedstawione poglądy doktryny potwierdzone są także przez analizy techniczne, wskazujące na radykalnie niższy stopień zanieczyszczeń środowiska przez odnawialne źródła energii niż elektrownie konwencjonalne, w

³¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela 11.12.2019 r., COM (2019) 640 final.

³¹⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s. 55, 68.

³¹⁵ J. Ciechanowicz McLean, *Prawo i polityka...*, op. cit., s. 120.

³¹⁶ M. Łysek, *Odnawialne źródła energii w systemie prawnej ochrony powietrza i innych elementów środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 342-343.

szczegółności węglowe³¹⁷. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych na skutek rozwoju odnawialnych źródeł energii wykazywane jest także w szeregu raportów agencji międzynarodowych, wliczając w to m.in. Europejską Agencję Środowiska czy Agencję Energii Odnawialnej³¹⁸.

Mając na uwadze przedstawione powyżej związki problematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju z energetyką odnawialną, w dalszej części niniejszego opracowania konieczne jest przejście na poziom analizy normatywnej. W tym celu, po pierwsze należy zdekodować prawne rozumienie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz relacji obu tych kategorii. Po drugie, konieczne jest odniesienie się do wpływu powyższych wartości na regulację energetyki odnawialnej.

2.5.1. Ochrona środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju – znaczenie normatywne pojęć

Ochrona środowiska jest pojęciem wykraczającym poza nauki prawne, obecnym też między innymi w naukach geograficznych czy biologicznych. W szerokim znaczeniu rozumiana jest jako zespół środków i działań zmierzających do utrzymania środowiska w stanie równowagi biologicznej zapewniającej warunki bytowania organizmów żywych³¹⁹. Skuteczna ochrona środowiska wymaga jednak zastosowania instrumentów prawnych. Z tego względu, jest ona definiowana także na poziomie normatywnym.

³¹⁷ Więcej: N. Shah, *Calculation of Emissions Reductions From Energy Efficiency and Renewable Energy Programs*, (https://soa.utexas.edu/sites/default/disk/analytic_tools/analytic_tools/09_03_fa_haberl_shah_ml.pdf dostęp: 07.08.2022). V. Masson, M. Bonhomme, J. Salagnac, X. Briottet, A. Lemonsu, *Solar panels reduce both global warming and urban heat island*, [w:] „Frontiers in Environmental Science”, 2014, nr 2.

³¹⁸Zob. Europejska Agencja Środowiska, *Trends and projections in Europe 2021* (<https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021> dostęp: 07.08.2022). Międzynarodowa Agencja Energetyki Odnawialnej, *Reaching zero with renewables: Eliminating CO2 emissions from industry and transport in line with the 1.5 C climate goal*, Abu Dhabi, 2020. (<https://www.irena.org/publications/2020/Sep/Reaching-Zero-with-Renewables> dostęp: 07.08.2022).

³¹⁹ J. Ciechanowicz McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 17.

Jak stanowi ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)³²⁰ przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej³²¹. W dalszej części definicji ustawodawca wskazał ponadto otwarty katalog działań służących ochronie środowiska, do których zaliczają się: a) racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz c) przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego³²². Ich najważniejszym wspólnym mianownikiem wydaje się dążenie do zachowania równowagi przyrodniczej³²³.

Chronione środowisko jest jedną z najważniejszych wartości strzeżonych w Konstytucji RP³²⁴. Problematyce ochrony środowiska poświęcone zostały art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 ustawy zasadniczej. W ujęciu konstytucyjnym ochrona środowiska jest zarazem obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2), przesłanką ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3.) oraz jednym z podstawowych celów i zasad państwa polskiego (art.5).

Przedstawione unormowania konstytucyjne uzupełniane są przez liczne akty niższego rzędu, spośród których najistotniejszym jest p.o.ś. Określa ona podstawowe zasady związane ochroną środowiska, a także polityką środowiskową (tzw. sozologiczną), oddziałujące na resztę systemu prawa w Polsce.

Wykraczając poza płaszczyznę prawa krajowego, wspomnieć należy, że ochrona środowiska jest także uznawana za kluczową

³²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54).

³²¹ Art. 3 pkt 13. p.o.ś.

³²² Art. 3 pkt 13 p.o.ś.

³²³ Pojęcie równowagi przyrodniczej definiowane jest jako „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”. Art. 3 pkt 32 p.o.ś.

³²⁴ Więcej: A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, [w:] „Państwo i Prawo”, nr 8, 2012, s. 3-17.

wartość na gruncie prawa UE. Jak wynika z traktatów założycielskich, wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska wprost ujmowany jest jako cel funkcjonowania UE³²⁵. Wymogi ochrony środowiska muszą być uwzględniane w ramach wszystkich polityk i działań Unii³²⁶. Postanowienia dotyczące ochrony środowiska ujęte zostały również w Karcie Praw Podstawowych³²⁷. Dodatkowo, kwestia czystego środowiska jest przedmiotem ochrony wielu aktów prawa międzynarodowego, których stroną jest zarówno Polska jak i UE³²⁸.

Warto zauważyć, że bardzo często regulacje poświęcone ochronie środowiska pozostają w bliskiej relacji z problematyką zrównoważonego rozwoju. Sztandarowym przykładem jest art. 5 Konstytucji RP stanowiący m.in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się właśnie zasadą zrównoważonego rozwoju. Innym dowodem na bliski związek między tymi wartościami może być art. 1 p.o.ś. zestawiający ochronę środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów z koniecznością uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju, czy też art. 13 p.o.ś. mówiący o celu polityki ochrony środowiska, jakim jest stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W podobny sposób obie kategorie łączone są w prawie unijnym – art. 11 TFUE stanowi, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.

Ustalenie treści zasady zrównoważonego rozwoju i jej relacji wobec ochrony środowiska jest jednak kwestią sporną. W polskim

³²⁵ Art. 3 TUE.

³²⁶ Art. 11. TFUE.

³²⁷ Art. 37 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

³²⁸ Przykładowo: Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238). Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 z późn. zm.); Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17).

systemie prawnym istnieje co prawda definicja legalna tego pojęcia, które rozumiane jest jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”³²⁹. Istnienie tej definicji jest jednak słusznie krytykowane w literaturze, przez B. Rakoczego, uznającego, że pojęcie zrównoważonego rozwoju powinno być postrzegane jako klauzula generalna, a zatem jego zakres znaczeniowy nie powinien zostać dookreślany w akcie normatywnym³³⁰. Poza tym, wspomniana definicja ograniczona jest jedynie do p.o.ś. i aktów normatywnych wprost do niej się odwołujących. Przytoczona definicja legalna w żaden sposób nie kończy zatem dyskusji na temat znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju, w szczególności w rozumieniu prawa konstytucyjnego, europejskiego czy międzynarodowego.

Zdaniem B. Banaszaka, zasada zrównoważonego rozwoju sprowadza się do konieczności znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych, sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne³³¹. Proponowane przez Banaszaka ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju ma jednak charakter instrumentalny i zawęża jej zastosowanie jedynie do ochrony środowiska. W tym ujęciu zasada zrównoważonego rozwoju stosowana jest jako zasada pomocnicza wobec ochrony środowiska, a nie samodzielna zasada ustrojowa³³². Takiemu pogładowi sprzeciwia się jednak A. Bałban, uznający, że „nadmiernym zawężeniem treści zasady zrównoważonego rozwoju byłoby jej wyłączne traktowanie

³²⁹ Art. 3 pkt. 50 p.o.ś.

³³⁰ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 20-21.

³³¹ B. Banaszak, *art. 5, [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 74-75.

³³² M. M. Florczak-Wątor, *Art. 5. [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 290.

jako metody ochrony środowiska naturalnego, gdyż treściowa pojemność tej metody przerasta znacznie problematykę ochrony środowiska - tradycyjnie rozumianego³³³. W podobny sposób, przeciw ograniczeniu zasady zrównoważonego rozwoju do przedmiotu właściwego jedynie dla ochrony środowiska, występuje też m.in. B. Rakoczy³³⁴. Z kolei P. Tuleja dodaje, że zasada zrównoważonego rozwoju, prócz ochrony środowiska, mieści również rozwój infrastruktury, budowę więzi społecznych czy kształtowanie ładu przestrzennego³³⁵.

Na rzecz interpretacji zrównoważonego rozwoju jako samodzielnej zasady ustrojowej przemawia także orzecznictwo. Jak uznał TK w wyroku o sygn. K 23/05 „w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia równych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”³³⁶. Prezentowane przez Trybunał stanowisko wskazuje nie tylko na treść zasady zrównoważonego rozwoju, ale również na jej funkcję – jako zasady podobnej do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W tym kontekście przytoczyć należy pogląd prezentowany przez A. Krzywonia uznającego, że kategoria zrównoważonego rozwoju, jako dyrektywa interpretacyjna, *in fine*

³³³ A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 20.

³³⁴ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 21-23.

³³⁵ P. Tuleja, *Art. 5 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa, s. 41-44.

³³⁶ Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

służy uwzględnieniu zasady proporcjonalności i ograniczeniu dowolności ingerencji władzy państwowej w życie społeczne³³⁷.

Jak się wydaje pomiędzy przedstawionymi dwoma głównymi poglądami tj. pierwszym uznającym, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą służebną wobec ochrony środowiska oraz drugim, zgodnie z którym zasada zrównoważonego rozwoju jest zupełnie niezależną zasadą ustrojową, najbardziej adekwatne jest jednak wskazanie stanowiska pośredniego, stwierdzając, że choć obie wartości pozostają od siebie formalnie niezależnie, to jednak można zaobserwować między nimi bliskie związki. Na rzecz takiej interpretacji wypowiedziała się m.in. M. M. Kenig-Witkowska pisząc, że „koncepcja *sustainable development* (pol. zrównoważonego rozwoju) doprowadziła do zintegrowania ze sobą rozwoju gospodarczo-społecznego z zagadnieniami ochrony środowiska”³³⁸.

Podobne stanowisko zaprezentował też m.in. C. Banasiński uznając, że zasada zrównoważonego rozwoju w istocie dąży do uzyskania równowagi pomiędzy rozwojem społecznym, gospodarką oraz ekologią³³⁹. Słuszności tej koncepcji dowodzą także przytoczone wcześniej przykłady regulacji, często zestawiających ze sobą problematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz historyczne korzenie zasady zrównoważonego rozwoju, jako próby unormowania zależności pomiędzy środowiskiem i gospodarką. W związku z tym, aby należycie odnieść się do problematyki ochrony środowiska, jako elementu uzasadniającego i kierującego publicznoprawnym oddziaływaniem na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, za celowe uznać należy rozpatrywanie tej wartości właśnie z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

³³⁷ Więcej: A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1998, nr 8, s. 3-17.

³³⁸ M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1998, nr 8, s. 45.

³³⁹ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., s. 60.

2.5.2. Wpływ ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju na regulację energetyki odnawialnej

Ochrona środowiska oraz zasada zrównoważonego rozwoju to wartości o doniosłym wpływie w kontekście normatywnego oddziaływania na energetykę odnawialną.

W prawie unijnym ta bliska zależność akcentowana jest przede wszystkim przez wspomniany już art. 194 TFUE, który ustanawia cele unijnej polityki energetycznej, nakazując państwom członkowskim m.in. wspieranie odnawialnych form energii z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska³⁴⁰. Poza tym, jak wskazuje się w literaturze, rozwój energetyki odnawialnej stanowi przejaw realizacji celów UE przewidzianych w art. 11 oraz art. 191 ust. 1 TFUE, polegających na zachowaniu, ochronie oraz poprawie jakości środowiska naturalnego, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju³⁴¹.

Problematyka ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju uwzględniona została także m.in. w zakresie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: RED II)³⁴². Jak wskazano w motywach wprowadzających do dyrektywy, stosowanie energii ze źródeł odnawialnych zapewnia korzyści środowiskowe³⁴³, ma zrównoważony charakter³⁴⁴, a także ma udział w spełnianiu celów dotyczących środowiska i zmiany klimatu, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami produkującymi energię ze źródeł nieodnawialnych³⁴⁵. Prawodawca europejski zobowiązał także kraje członkowskie do zagwarantowania spójności między

³⁴⁰ Art. 194 TFUE.

³⁴¹ A. Sikora, *Wybrane aspekty publicznego finansowania energii odnawialnej w świetle zasad pomocy państwa*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2015, nr 3, s. 28.

³⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

³⁴³ Motyw 3. RED II.

³⁴⁴ Motyw 44. RED II.

³⁴⁵ Motyw 45. RED II.

mechanizmami promującymi odnawialne źródła energii, a prawem Unii dotyczącym ochrony środowiska. W tym RED II identyfikuje relację tych wartości w sposób zbieżny z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dalej: RED I)³⁴⁶. Również historycznie pierwsza dyrektywa 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, jasno stanowiła, że priorytetowe wspieranie odnawialnych źródeł energii elektrycznej uzasadniać zwłaszcza ich pozytywnym wpływem na ochronę środowiska³⁴⁷. Tym samym uznać można, że wykazywany w aktach prawa europejskiego korzystny wpływ odnawialnych źródeł energii na środowisko oraz zrównoważony charakter tejże energii, miał zasadniczy wpływ na wprowadzone instrumenty prawne promujące źródła odnawialne, często dające im pierwszeństwo rozwoju w stosunku do energetyki konwencjonalnej³⁴⁸.

W prawodawstwie krajowym bliska relacja ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego względem energetyki odnawialnej widoczna jest przede wszystkim w art. 1 ust. 2 u.p.e., który wśród celów ustawy prawo energetyczne wymienia m.in. właśnie uwzględnianie wymogów ochrony środowiska czy tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju³⁴⁹. Co więcej, jako członek UE, Polska zobowiązana jest do transpozycji do swojego porządku prawnego unijnych dyrektyw promujących stosowanie

³⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

³⁴⁷ Motyw 2. dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

³⁴⁸ Zob. Z. Muras, M. Wesołowski, *Wprowadzenie*, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. Z. Muras, M. Wesołowski, Warszawa 2018, LEX/el.

³⁴⁹ Art. 1 ust. 2 u.p.e.

energii ze źródeł odnawialnych, które jak wspomniano, oparte są na założeniu pozytywnego oddziaływania energetyki odnawialnej na środowisko i klimat.

Przykładem instrumentu prawnego, wprowadzonego do polskiego porządku celem harmonizacji z przepisami unijnymi, wskazującym na szczególną bliskość ochrony środowiska i energetyki odnawialnej są gwarancje pochodzenia. W myśl art. 120 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.³⁵⁰), gwarancja pochodzenia energii elektrycznej jest jedynym dokumentem poświadczającym odbiorcy końcowemu wartości środowiskowe wynikające z unikniętej emisji gazów cieplarnianych, w związku z tym, że energia elektryczna objęta gwarancją została wyprodukowana w instalacji odnawialnego źródła energii³⁵¹. Jak słusznie podkreśla I. Przybojewska, gwarancje pochodzenia, które informują odbiorców na temat pochodzenia energii z odnawialnych źródeł, jednocześnie przyczyniają się do zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa³⁵². Gwarancje pochodzenia stanowią zatem instrument prawny promujący energetykę odnawialną, jednocześnie będąc *sui generis* elementem polityki środowiskowej³⁵³. Wskazuje to na szczególną bliskość obu tych kategorii.

Należy dodać, że kwestia powiązania energetyki odnawialnej z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem jest także mocno zakotwiczona w prawie międzynarodowym. Takie związki widoczne były³⁵⁴ już w Traktacie Karty Energetycznej z 1994 r. zakładającym

³⁵⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.)

³⁵¹ Art. 120 u.o.z.e.

³⁵² I. Przybojewska, *Art. 120 ustawy o odnawialnych źródłach energii*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 1064.

³⁵³ M. Kapalski, *Geneza i status prawny dokumentu gwarancji pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych jako dokumentu potwierdzającego ślad środowiskowy, w świetle uregulowań krajowych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1, s. 61.

³⁵⁴ Traktat Karty Energetycznej został wypowiedziany przez Rzeczpospolitą Polską dnia 21 grudnia 2022 r. Zob. Dokument wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony

dążenie państw do zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem międzynarodowych umów o ochronie środowiska, m.in. przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, a także promując zastosowanie technologii i środków technologicznych zmniejszających zanieczyszczenia³⁵⁵. Innym przykładem bliskiej relacji tych obszarów jest protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, który zobowiązuje strony, aby realizując ograniczenia i redukcje emisji, w celu zrównoważonego rozwoju zwiększyły wykorzystanie nowych i odnawialnych źródeł energii³⁵⁶. Rozwój odnawialnych źródeł energii stał się także ważnym elementem realizacji paryskich porozumień do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu³⁵⁷. Można więc uznać, że analizowane zjawisko szczególnego oddziaływania wartości środowiskowych na energetykę odnawialną ma charakter ponadnarodowy i uniwersalny, zaś regulacje europejskie oraz krajowe w tym przedmiocie, znajdują oparcie w porządku międzynarodowym.

Pomimo istotnego wpływu problematyki ochrony środowiska na obszar energetyki odnawialnej zdecydowanie odrzucić należy, pojawiające się w literaturze koncepcje, jakoby regulacje dotyczące odnawialnych źródeł energii mogły stanowić sektorowy instrument ochrony środowiska³⁵⁸. Choć podkreślić należy korzystny wpływ większości odnawialnych źródeł na ekologię, przede wszystkim w kontekście redukcji emisyjności sektora energetycznego, to jednak

środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 946).

³⁵⁵ Art. 19 Traktat Karty Energetycznej oraz Protokół Karty Energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzone w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 105, poz. 985).

³⁵⁶ Art. 2 Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 z późn. zm.).

³⁵⁷ K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, nr 79, s. 180.

³⁵⁸ Zob. M. Łysek, *Odnawialne źródła energii w systemie prawnej ochrony powietrza i innych elementów środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 359.

trzeba wyraźnie podkreślić, że nie powinno się postrzegać ich *en bloc* jako elementu realizacji prawnej ochrony środowiska.

Wpływ działalności OZE nie może być postrzegany wąsko, jedynie przez pryzmat zapobiegania zanieczyszczeniom powietrza – trzeba mieć bowiem świadomość jak bardzo zróżnicowana to kategoria. W pozostałych aspektach, funkcjonowanie OZE może wiązać się z istotnym, niekorzystnym oddziaływaniem instalacji na środowisko. Wystarczy wspomnieć, że to właśnie m.in. kwestia oddziaływania środowiskowego (dopuszczalny poziom hałasu, ochrona obszarów cennych przyrodniczo) stała za przyjęciem kontrowersyjnej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych³⁵⁹, która istotnie ograniczyła dopuszczalność lokalizowania tego typu instalacji w Polsce³⁶⁰. Innym przykładem negatywnego oddziaływania OZE na środowisko jest zastosowanie energetyki wodnej, która może prowadzić m.in. do pogorszenia się warunków życia dla organizmów wodnych, nadmiernej eutrofizacji czy częstszego pojawiania się obcych gatunków inwazyjnych³⁶¹.

Mając na uwadze przywołaną tezę jakoby odnawialne źródła energii stanowiły sektorowy instrument ochrony środowiska, warto również podnieść, że energetyka odnawialna musi być rozpatrywana także w kategorii środka łagodzącego zmiany klimatyczne, a zatem wymyka się wąskiej kategorii ochrony środowiska³⁶². Na odrębność prawa ochrony klimatu od prawa ochrony środowiska wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, która podkreśla samodzielność tego obszaru badawczego i specyfikę jego regulacji³⁶³. Problematyka ta głęboko

³⁵⁹ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 724).

³⁶⁰ Zob. M. Przybylska, *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych - uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, 2017, nr 11, s. 23-32.

³⁶¹ P. Tomczyk, M. Wiatkowski, *Zalety i wady energetyki wodnej* [w:] *Odnawialne źródła energii teoria i praktyka*, red. P. Ratuszny, D. Suszanowicz, Opole 2016, s. 115-116.

³⁶² Zob. I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2021, nr 3, s. 45-47.

³⁶³ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problem prawa ochrony klimatu*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego”, 2017, nr 37, s. 10-11.

związana jest z aktami prawa międzynarodowego publicznego, na co wskazują powołane wcześniej konwencje Narodów Zjednoczonych. Poza tym należy odnotować coraz większe znaczenie prawa ochrony klimatu w ramach aktywności legislacyjnej UE. Świadectwem tego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 (Europejskie prawo o klimacie), które jednoznacznie zalicza stosowanie odnawialnych źródeł energii do środków służących osiągnięciu neutralności klimatycznej UE do 2050 r.³⁶⁴

Należy nadto zauważyć, że w ramach celów poszczególnych aktów normatywnych regulujących sektor energetyki odnawialnej pojawiają się także takie wartości, które mogą pozostawać w konflikcie z ochroną środowiska. Przykładem jest chociażby kategoria bezpieczeństwa energetycznego. Warto podkreślić, że w przypadku takiej kolizji, prawo nie daje podstaw do jej jednoznacznego rozstrzygnięcia na rzecz ochrony środowiska. Nie jest to bowiem wartość, której w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii przyznany byłby priorytet.

Biorąc pod uwagę powyższe, mimo dostrzegalnego wpływu ochrony środowiska na obszar energetyki odnawialnej, zredukowanie regulacji energetyki odnawialnej jedynie do funkcji instrumentu ochrony środowiska nie znajduje uzasadnienia. Oddziaływanie państwa na ten obszar oparte jest o znacznie szerszy katalog wartości, który przedstawiony zostanie w dalszej części opracowania.

2.6. Znaczenie bezpieczeństwa energetycznego wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Analizując przesłanki oraz cele, którymi kierują się organy państwa oddziałując na obszar sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z pewnością należy odnieść się do znaczenia

³⁶⁴ Motyw 11. oraz motyw 26. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

bezpieczeństwa energetycznego w kontekście tejże interwencji. Taka powinność wynika chociażby z art. 1 ust. 2 u.p.e., który stanowi, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z celów normatywnych prawa energetycznego, a więc znajduje zastosowanie także wobec regulacji energetyki odnawialnej.

Przeprowadzenie badań w tym zakresie w pierwszej kolejności wymaga zdekodowania samej treści pojęcia „bezpieczeństwa energetycznego”. Jest to bowiem termin niezwykle pojemny, który w swojej złożoności zdaje się uwzględniać wiele bardziej szczegółowych desygnatów, uwzględniając zarówno aspekty techniczne, ekonomiczne, czy środowiskowe. Jak się wydaje, w dalszej kolejności rozważyć należy związek tychże desygnatów z problematyką energetyki odnawialnej, co powinno umożliwić odpowiedź na pytanie, czy odpowiednia regulacja odnawialnych źródeł energii może wpływać na zaistnienie bezpieczeństwa energetycznego.

W ostatniej kolejności należy zaś przeprowadzić analizę dotyczącą wpływu bezpieczeństwa energetycznego na ukształtowanie się regulacji w obszarze energetyki odnawialnej, ze szczególnym uwzględnieniem sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

2.6.1. Bezpieczeństwo energetyczne – znaczenie normatywne pojęcia

Bezpieczeństwo energetyczne jest pojęciem wieloznacznym i nie sposób ustalić uniwersalnej definicji tego terminu. Jedną z pierwotnych definicji bezpieczeństwa energetycznego zaproponował C. Winzer, który tłumaczył je jako zagwarantowanie ciągłości podaży energii w odpowiedzi na zgłaszany na nią popyt³⁶⁵. Bardziej

³⁶⁵ Ch. Winzer, *Conceptualizing Energy Security*, [w:] „Energy Policy”, 2012, nr 46, s. 36.

rozbudowaną definicję przyjął z kolei D. Yergin, który określił bezpieczeństwo energetyczne przez pryzmat celu, jakim jest „zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym”³⁶⁶. Treść tej definicji koresponduje z wyjaśnieniami Międzynarodowej Agencji Energetycznej (dalej: IEA), która rozumie bezpieczeństwo energetyczne jako „nieprzerwaną dostępność źródeł energii po przystępnej cenie”³⁶⁷, a także z definicją stosowaną w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ), gdzie mowa o „ciągłej dostępności energii w różnych formach, w wystarczających ilościach i po rozsądnych cenach”³⁶⁸. Próbę zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa energetycznego podjęli także A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częścik i K. Sochacka, którzy uznali, że bezpieczeństwo energetyczne oznacza zapewnienie ciągłości dostaw energii po optymalnych kosztach, przy zachowaniu niezależności politycznej oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju³⁶⁹. Definicja ta rozbudowana została przez I. Przybojewską, która przyjęła, że bezpieczeństwo energetyczne jest stanem charakteryzującym się łączną realizacją następujących elementów:

- 1) zagwarantowaniem ciągłości dostaw energii,
- 2) zapewnieniem zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii,
- 3) przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska, na który wpływają zarówno czynniki faktyczne, jak i prawne³⁷⁰.

Odnosząc się do porządku prawnego, stwierdzić należy, że kategoria bezpieczeństwa energetycznego opisana została przede wszystkim w ustawie prawo energetyczne. Jej podstawową definicję

³⁶⁶ D. Yergin, *Energy security in the 1990s*, [w:] „Foreign Affairs”, 1988, no 1, s. 111.

³⁶⁷ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, (dostęp: <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security>, 6.06.2024 r.)

³⁶⁸ United Nations, *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability, United Nations Development Programme*, Nowy York 2000, s. 113.

³⁶⁹ A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częścik, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] „Biuletyn PISM”, 2002, nr 103, s. 708.

³⁷⁰ I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa 2017, s. 31.

wyznacza art. 3 pkt 16 u.p.e. określający bezpieczeństwo energetyczne stanem gospodarki umożliwiającym pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska³⁷¹.

Przychylić należy się do zdania prezentowanego przez M. Domagałę, że przedstawiona definicja ustawowa prawidłowo określa najważniejsze kryteria bezpieczeństwa energetycznego, słusznie ujmując tę kategorię właśnie w odniesieniu do stanu gospodarki³⁷². Poza tym, ustawa prawo energetyczne przewiduje odrębne definicje dwóch innych, szczególnych rodzajów bezpieczeństwa: bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej³⁷³ oraz bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej³⁷⁴. Ich wprowadzenie do ustawy prawo energetyczne wynikało z konieczności implementacji dyrektywy 2005/89/WE dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych³⁷⁵. Należy stwierdzić, że obie te kategorie wpisują się jednak w szerszą definicję bezpieczeństwa energetycznego, jako elementy decydujące o pokryciu bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania na energię w sposób technicznie uzasadniony.

Poza ustawą prawo energetyczne, definicja bezpieczeństwa energetycznego uszczegółowiona została w „Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.”. Określa ona bezpieczeństwo energetyczne jako aktualne i przyszłe zaspokojenie potrzeb odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. W dokumencie wprowadzono jednak kryteria precyzujące, wskazując, że bezpieczeństwo energetyczne oznacza obecne i perspektywiczne

³⁷¹ Art. 3 pkt 16 u.p.e.

³⁷² M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 60.

³⁷³ Art. 3 pkt 16a u.p.e.

³⁷⁴ Art. 3 pkt 16b u.p.e.

³⁷⁵ Dyrektywa 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 33, str. 22).

zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii, czyli pełnego łańcucha energetycznego³⁷⁶. Tym samym, podobnie jak w ustawie prawo energetyczne, szczególnie zaakcentowane zostały techniczne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, sprowadzające się przede wszystkim do zapewnienia fizycznej zdolności systemu energetycznego do pokrycia zapotrzebowania na energię.

Przechodząc na grunt prawa unijnego, podkreślić należy, że akty prawa europejskiego nie wprowadzają jednolitej definicji legalnej bezpieczeństwa energetycznego. Zamiast tego prawodawca unijny postanowił uwzględnić wyjaśnienia kategorii bezpieczeństwa odnoszące się do poszczególnych obszarów sektora energetycznego. W ten sposób, przykładowo, rozporządzenie 2019/941 w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej, przewiduje definicję bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej³⁷⁷, zaś dyrektywa 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, tłumaczy pojęcie bezpieczeństwa jako bezpieczeństwo dostaw i zaopatrzenia w energię elektryczną, z uwzględnieniem bezpieczeństwa technicznego³⁷⁸. Analogiczne rozwiązanie zastosowane zostało też m.in. w dyrektywie 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego³⁷⁹. Zastosowanie pojęcia bezpieczeństwa energetycznego w prawie unijnym sprowadza się zatem do roli klauzuli generalnej.

Pewną wspólną cechą wyżej przytoczonych definicji jest uwzględnienie wieloaspektowości bezpieczeństwa energetycznego.

³⁷⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s.14.

³⁷⁷ Art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 1).

³⁷⁸ Art. 2 pkt 58 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

³⁷⁹ Art. 2 pkt 32 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 94 z późn. zm.).

Zaistnienie tego stanu możliwe jest bowiem dopiero wskutek zharmonizowania ze sobą poszczególnych elementów składowych tej kategorii. W literaturze najczęściej wyróżniane są ich trzy główne grupy. Pierwszy zbiór uwzględnia tzw. czynniki techniczne, zwane również energetycznymi. Należy do nich zapewnienie ciągłego i niezaburzonego dostępu do energii, bilansowanie strony popytowej i podażowej energii, a także dbałość o infrastrukturę techniczną, w szczególności zdolność do przesyłu i dystrybucji energii³⁸⁰. Kolejną część stanowią czynniki ekonomiczne, które sprowadzają się przede wszystkim do uzyskania energii w przystępnej cenie, a także zapewnienia funkcjonowania konkurencyjnego rynku energii. W ostatniej grupie znajdują się zaś czynniki środowiskowe.

Warto zaznaczyć, że przedstawione zestawienie czynników składających się na kategorię bezpieczeństwa energetycznego nie ma i nie może mieć charakteru kompletnego, z uwagi na różnice w jego percepcji, w zależności od rozmaitych okoliczności zewnętrznych³⁸¹. Bezpieczeństwo energetyczne stanowi bowiem ważną składową szerszej kategorii, jaką jest bezpieczeństwo państwa³⁸². W związku z tym jego główną funkcją jest zapewnienie ochrony państwa oraz jego obywateli przed zagrożeniami, zarówno o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jako że zagrożenia te mogą ulegać zmianie, w definicję pojęcia bezpieczeństwa energetycznego musi być wpisana pewna elastyczność, pozwalająca na uwzględnienie aktualnych uwarunkowań faktycznych istotnych w kontekście realizacji interesu państwa. Przykładem takich zmiennych może być m.in. sytuacja na rynkach energii, geopolityka, czy stan rozwoju gospodarki³⁸³. Tym samym każda próba zdefiniowania

³⁸⁰ K. Herlender, M. Węglarz, *Bezpieczeństwo energetyczne a rozwój odnawialnych źródeł energii*, [w:] „Energetyka”, nr 3, 2008, s. 194-197.

³⁸¹ Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013, s. 50 i n.

³⁸² Ibidem, s. 28 i n.

³⁸³ I. Przybojewska, *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa 2017, s. 3-4.

bezpieczeństwa energetycznego musi mieć charakter ogólny, uwzględniający wieloznaczność tej kategorii³⁸⁴.

2.6.2. Odnawialne źródła energii jako determinanta bezpieczeństwa energetycznego

Mając na uwadze powyższą analizę dotyczącą treści bezpieczeństwa energetycznego, należy zwrócić uwagę na jej bliski związek z obszarem energetyki odnawialnej. Rozwój odnawialnych źródeł energii wpisuje się w ramy znaczeniowe właściwie wszystkich trzech głównych składników kategorii bezpieczeństwa energetycznego.

Wydaje się, że najbardziej oczywisty związek energetyki odnawialnej i bezpieczeństwa energetycznego dotyczy aspektów środowiskowych składających się na zapewnienie stanu bezpieczeństwa energetycznego. Jak zostało już wspomniane w niniejszym opracowaniu, bliskie związki tych wartości z energetyką odnawialną wynikają głównie z mniejszej uciążliwości środowiskowej źródeł odnawialnych, co przejawia się szczególnie w ograniczeniu emisyjności sektora energetycznego ze względu na zastosowanie OZE. W związku z tym, rozwój OZE, mimo, że nie jest procesem zupełnie neutralnym środowiskowo³⁸⁵ - często postrzegany jest jako element polityki proekologicznej. Co za tym idzie, energetyka odnawialna stanowi istotny instrument łagodzący, odnotowywane w literaturze napięcie pomiędzy dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwem ekologicznym a bezpieczeństwem energetycznym. Konflikt ten jest wynikiem coraz intensywniejszej ingerencji sektora energetycznego w środowisko, celem pokrycia zwiększającego się zapotrzebowania gospodarki i społeczeństwa na

³⁸⁴ Wśród innych składowych bezpieczeństwa energetycznego wymieniane są chociażby aspekty polityczne z uwzględnieniem suwerenności energetycznej. Zob. M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 33-47.

³⁸⁵ Więcej na temat problematyki oddziaływania odnawialnych źródeł energii na środowisko: M. Pawełczyk, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 89-90.

energię³⁸⁶. W tym ujęciu obszar energetyki odnawialnej jako element bezpieczeństwa energetycznego, pozwala na jego integrację z bezpieczeństwem ekologicznym. Z jednej strony, rozwój OZE pozwala na zwiększenie dostępności energii, z drugiej zaś minimalizuje negatywny wpływ na środowisko, czyniąc zadość podstawowym postulatом bezpieczeństwa ekologicznego.

Energetyka odnawialna jest także ważnym czynnikiem wpływającym na techniczne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności na bezpieczeństwo dostaw energii. Zauważyć należy, że rozwój instalacji odnawialnych źródeł energii prowadzi do istotnego przyrostu mocy w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym³⁸⁷ zwiększając jego zdolność do odpowiedzi na zwiększające się zapotrzebowanie na energię, w szczególności energię elektryczną³⁸⁸. Skutkiem tego jest m.in. obserwowany wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto. Tytułem przykładu, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) jeszcze w 2010 r. wynosił on jedynie 9,28%, natomiast w 2022 r. wzrósł do 16,81%³⁸⁹.

Wpływ energetyki odnawialnej na bezpieczeństwo energetyczne nie może być jednak przedstawiany jedynie w optyce ogólnokrajowej. W literaturze zwraca się uwagę, że skala wyzwań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego, wymaga także ujęcia tego problemu na poziomie samorządowym, w szczególności

³⁸⁶ K. Malak, *Typologia bezpieczeństwa. Nowe wyzwania* [w:] *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, red. C. Szyszko, Warszawa 2008, s. 39.

³⁸⁷ Krajowy System Elektroenergetyczny to połączona w jeden system infrastruktura przeznaczona do wytwarzania, przesyłu, rozdziału, magazynowania i użytkowania energii elektrycznej, zapewniająca dostawy energii elektrycznej w Polsce; za: A. Gawlak, *Krajowy system elektroenergetyczny*, [w:] *Kierunki i perspektywy rozwoju odnawialnych źródeł energii. Wybrane aspekty*, red. A. Gawlak, Częstochowa 2022, s. 9.

³⁸⁸ W swoim raporcie World Energy Outlook 2016 (Globalna prognoza energetyczna na 2016 r.) Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) stwierdziła, że do 2040 r. globalne zapotrzebowanie na energię wzrośnie o 30%. *Biznesalert, Rośnie zapotrzebowanie na energię elektryczną w Polsce*, (<https://biznesalert.pl/zapotrzebowanie-na-energie-pse-energia-energetyka/dostep:03.08.2022>).

³⁸⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 1.

regionalnym (wojewódzkim) oraz lokalnym (gmina lub kilka gmin)³⁹⁰. Trafnie wskazuje M. Szyrski, że rozwój energetyki lokalnej – opartej na przede wszystkim na OZE – stanowi gwarancję osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego na najniższym szczeblu terytorialnym. Umożliwia on bowiem osiągnięcie względnej samodzielności energetycznej przez mniejsze społeczności, co wpływa wprost na poczucie bezpieczeństwa ich przedstawicieli³⁹¹. OZE stanowią zatem instrument zdecentralizowany, umożliwiając sukcesywny wzrost produkcji energii nie tylko w ramach wielkoskalowych elektrowni, ale także mniejszych, rozproszonych jednostek. W związku z tym, przyczyniając się do zwiększenia dostępności energii, oddziałują one na bezpieczeństwo energetyczne w zasadzie na wszystkich jego poziomach terytorialnych.

Coraz bardziej znaczący wkład energetyki odnawialnej w realizację dostaw energii jednocześnie wiąże się ze zwiększeniem dywersyfikacji jej źródeł³⁹². Wspomniana dywersyfikacja wpływa na uniezależnienie od importu paliw i surowców, tym samym obniżając ryzyko zakłóceń w dostępie do energii wskutek np. awarii technicznych czy nacisków politycznych³⁹³. Należy odnotować, że znaczenie OZE, jako elementu dywersyfikującego dostawy energii, a tym samym ściśle związanego z bezpieczeństwem energetycznym, stało się szczególnie istotne w związku z inwazją Rosji na Ukrainę w 2022 r. Podkreśla to Komunikat Komisji Europejskiej „REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, w którym przedstawiony został wstępny plan uniezależnienia się UE od importu paliw kopalnych z Rosji³⁹⁴. W ramach jego konkluzji jednoznacznie

³⁹⁰ H. Rechul, *Bezpieczeństwo energetyczne gminy*, [w:] „Samorząd Terytorialny“, 2007, nr 10, s. 67.

³⁹¹ M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, s. 160.

³⁹² Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 66.

³⁹³ K. Herlender, M. Węglarz, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 194-197.

³⁹⁴ Komisja Europejska, *Komunikat REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie*, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0108&from=EN> dostęp: 03.08.2022).

wskazano, że „dramatyczna zmiana sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w ostatnich tygodniach, wymaga drastycznego przyspieszenia przejścia na czystą energię, a tym samym zwiększenia niezależności energetycznej Europy”³⁹⁵. Jednym z filarów tego planu jest zapowiedź szybszego zwiększenia zdolności UE w zakresie energii fotowoltaicznej i wiatrowej do 2030 r., co miałyby skutkować radykalnym zmniejszeniem zapotrzebowania na gaz ziemny, a tym samym ograniczeniem importu tego surowca z Rosji. Tym samym, uznać należy, że w sytuacji gwałtownej zmiany politycznej w relacjach z Rosją, objęciem jej sankcjami i dążeniem UE do radykalnego ograniczenia wymiany handlowej z tym krajem, energetyka odnawialna staje się kluczowym obszarem dla zapewnienia niezależności energetycznej Unii a tym samym bezpieczeństwa energetycznego całej wspólnoty.

Warto nadmienić, że energetyka odnawialna jest również obszarem ściśle związanym z czynnikami ekonomicznymi, które determinują stan bezpieczeństwa energetycznego. Zdaniem IEA, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych jest obecnie najtańszym sposobem pokrycia zapotrzebowania energetycznego³⁹⁶. Potwierdzają to dane Instytutu Energetyki Odnawialnej, jednoznacznie wskazujące, że rozwój OZE skutkuje zarówno oszczędnościami w kosztach generacji energii, jak również niższymi cenami energii na rynku³⁹⁷. Różnica w kosztach energii szczególnie widoczna jest w porównaniu energetyki odnawialnej ze źródłami konwencjonalnymi, zasilanych kopalinami. Atrakcyjność cenowa energii ze źródeł odnawialnych wynika, po pierwsze, z braku konieczności zakupu surowca do produkcji energii. Poza tym istotnym czynnikiem wpływającym na cenę energii produkowanej z kopalin jest koszt zakupu uprawnień do

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Więcej: IRENA, *Renewable Power Generation Costs in 2020*, Abu Dhabi 2020. (dostęp: <https://www.irena.org/Publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020> 24.05.2024 r.)

³⁹⁷ G. Wiśniewski, *Seminarium: Rola energetyki odnawialnej w transformacji energetycznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, Seminarium Polska Transformacja Energetyczna- przesłanki, szanse i zagrożenia, Warszawa 2021, (dostęp: <https://www.pte.pl/pliki/2/1/GrzegorzWisniewski-prezentacja-Rolaenergetyki%20odnawialnej.pdf> 03.08.2022).

emisji gazów cieplarnianych. Co do zasady, koszt ten nie obciąża energii produkowanej w źródłach odnawialnych³⁹⁸. Mając na względzie coraz korzystniejsze finansowo warunki wytwarzania oraz sprzedaży odnawialnych źródeł energii wskazać należy, że jako czynnik prokonkurencyjny, przyczyniają się one do rozwoju rynku energetycznego. W związku z tym energetyka odnawialna kwalifikowana musi być jako czynnik istotny dla bezpieczeństwa energetycznego także pod względem ekonomicznym.

Biorąc pod uwagę wykazywany wpływ energetyki odnawialnej na wszystkie zasadnicze czynniki składające się na stan bezpieczeństwa energetycznego, stwierdzić należy, że OZE stanowią ważną determinantę tej kategorii. Mimo, że żadna z przytaczanych, najistotniejszych definicji bezpieczeństwa energetycznego nie odwołuje się wprost do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, to jednak uznać trzeba, że współczesny, bezpieczny sektor energetyczny, w zasadzie nie może obyć się bez obszaru energetyki odnawialnej. Obie te kategorie są ze sobą blisko związane.

2.6.3. Wpływ bezpieczeństwa energetycznego na regulację energetyki odnawialnej

Bezpieczeństwo energetyczne jest wartością, która znacząco oddziałuje na treść oraz wykładnię regulacji poświęconych wytwarzaniu i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Ten wpływ widoczny jest już w rozdziale pierwszym u.p.e., a konkretnie w art. 1 ust. 2 u.p.e., który wprost stanowi, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stanowi cel normatywny tego aktu prawnego. Mając na względzie centralną pozycję u.p.e. w systemie prawa energetycznego, uznać należy, że przywołana regulacja znajduje zastosowanie także w odniesieniu do przepisów

³⁹⁸ Urząd Regulacji Energetyki, *Ceny węgla oraz uprawnień do emisji dwutlenku węgla to kluczowe elementy determinujące poziom kosztu zmiennego dla producentów energii z węgla*, (<https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/ure-w-mediach-1/9269,Ceny-węgla-oraz-uprawnień-do-emisji-dwutlenku-węgla-to-kluczowe-elementy-determi.html> dostęp: 03.08.2022).

poświęconych odnawialnym źródłom energii, a tym samym wpływa na ich wykładnię. Taką interpretację potwierdza także analiza uzasadnienia rządowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii z 2015 r., który wśród głównych celów ustawy uwzględnia na pierwszym miejscu, właśnie zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju³⁹⁹. Jest to zatem wartość o istotnym znaczeniu w świetle analizy regulacji poświęconych energetyce odnawialnej.

Wpływ bezpieczeństwa energetycznego na unormowanie energetyki odnawialnej dotyczy także kształtowania polityki energetycznej. Podstawą do tego oddziaływania jest art. 13 u.p.e., który wprost stanowi, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju stanowi cel polityki energetycznej państwa. Relacja ta widoczna jest w ramach obowiązującej obecnie strategii „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.”, uwzględniającej jako cel ogólny „bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów energetycznych”⁴⁰⁰. Problematyka bezpieczeństwa energetycznego jest zatem jednym z filarów tego dokumentu i podporządkowane zostały jej określone cele szczegółowe. Przykładem takiego celu jest m.in. rozwój OZE, którzy, zdaniem autorów „Polityki” prowadzić ma do ograniczenia intensywności wykorzystania paliw kopalnych, zmniejszenia uzależnienia państwa od importu paliw, co w dłuższej perspektywie skutkować powinno poprawą bezpieczeństwa energetycznego⁴⁰¹.

Poza wskazywaną rolą interpretacyjną należy zwrócić uwagę, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest także źródłem rozmaitych obowiązków administracyjnoprawnych spoczywających na podmiotach wytwarzających i sprzedających energię elektryczną. Przykładem takiej regulacji jest art. 9j. u.p.e. określający obowiązki

³⁹⁹ Rządowy projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2604, Sejm VII Kadencji.

⁴⁰⁰ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* Warszawa 2021, s.14.

⁴⁰¹ Ibidem, s. 62.

przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w źródłach przyłączonych do sieci, celem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Przytoczony przepis nakłada na te przedsiębiorstwa zobowiązania do: 1) wytwarzania energii elektrycznej lub pozostawiania w gotowości do jej wytwarzania; 2) utrzymywania rezerw mocy wytwórczych lub zapewnienia innych usług systemowych, w wysokości i w sposób określony w umowie zawartej z operatorem systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego; 3) utrzymywania zdolności źródeł do wytwarzania energii elektrycznej w ilości i jakości wynikającej z zawartych umów sprzedaży oraz umów o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz 4) współpracy z operatorem systemu elektroenergetycznego, do którego sieci źródło jest przyłączone. W dalszym zakresie, obowiązki te rozwijane są m.in. przez art. 11c. oraz 11d. u.p.e., określające sposób postępowania w przypadku stanu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

Warto podkreślić, że obowiązki wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych, wynikające z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego wykraczają poza regulacje odnoszące się wyłącznie o zapewnienia fizycznej ciągłości dostępu do energii. Przykładem tego jest obowiązek uzyskania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jak powszechnie wskazuje się w literaturze, jednym z najważniejszych celów zastosowania tego narzędzia reglamentacyjnego jest właśnie zapewnienie stanu bezpieczeństwa energetycznego⁴⁰². Wydaje się, że *per analogiam* bezpieczeństwo energetyczne jest głównym kryterium stojącym za wprowadzeniem także innych obowiązków reglamentacyjnych w sektorze energetyki odnawialnej, w

⁴⁰² Zob. F. Elżanowski, P. Manteuffel, *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2017, nr 6, s. 17-28.

szczegółności obowiązków wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji czy rejestru wytwórców biogazu rolniczego.

Wpływ bezpieczeństwa energetycznego na ukształtowanie regulacji dotyczących energetyki odnawialnej widoczny jest także w prawie europejskim. Zarówno bezpieczeństwo dostaw energii, jak i rozwój źródeł odnawialnych wprost wskazane zostały jako cele unijnej polityki w dziedzinie energii, na podstawie art. 194 TFUE⁴⁰³. Zdaniem M. Nowackiego – oba te zadania służą realizacji ogólnego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE jako całości i poszczególnym państwom członkowskim⁴⁰⁴. Oznacza to, że dalszy rozwój unijnych regulacji poświęconych energetyce odnawialnej musi być podporządkowany dążeniom wspólnoty do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto wskazać należy, że zgodnie z TFUE europejska polityka energetyczna powinna być prowadzona z uwzględnieniem zasady solidarności energetycznej państw członkowskich⁴⁰⁵. W związku z tym rozwój normatywny energetyki odnawialnej musi mieć charakter zintegrowany, z uwzględnieniem współpracy państw członkowskich, służąc zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego na poziomie całej UE, a nie tylko poszczególnych jej członków⁴⁰⁶.

Aktem prawnym, który konkretyzuje powyższe zobowiązanie jest rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w sprawie zmiany klimatu⁴⁰⁷. Ważnym wymiarem tej unii jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w sposób

⁴⁰³ Art. 194 ust. 1 lit. b. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

⁴⁰⁴ M. Nowacki, *Art. 194*. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1361.

⁴⁰⁵ J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 112.

⁴⁰⁶ Ibidem.

⁴⁰⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm.).

uwzględniający zasady ochrony środowiska, do czego zaliczają się działania służące rozwojowi odnawialnych źródeł energii⁴⁰⁸.

Innym przykładem oddziaływania bezpieczeństwa energetycznego na europejskie regulacje poświęcone energetyce odnawialnej jest dyrektywa RED II. Zawiera ona odniesienia do problematyki bezpieczeństwa na kilku poziomach. Przede wszystkim jednoznacznie wskazuje, że rozwój energetyki odnawialnej jest procesem służącym zapewnieniu bezpieczeństwu dostaw energii, zarówno na poziomie ogólnym⁴⁰⁹, jak i na poziomie lokalnym⁴¹⁰. Z kolei w kontekście przekształcania paliw z biomasy w energię elektryczną i ciepło, dyrektywa wymaga zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa energetycznego⁴¹¹, natomiast w dalszej części uwzględnia także regulacje poświęcone bezpieczeństwu sieci i bezpieczeństwu funkcjonowania instalacji wytwórczych⁴¹². Daje się więc dostrzec zamysł prawodawcy europejskiego, że rozwój energetyki odnawialnej nie może mieć charakteru nieograniczonego i nieuporządkowanego, a jego ramy wyznaczone są właśnie granicą stanu bezpieczeństwa energetycznego.

W podobnym kierunku zmierza dyrektywa 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Należy wskazać, że podporządkowuje ona regulacje dotyczące zwiększeniu wykorzystania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, celowi o charakterze generalnym, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Prawodawca europejski wskazał bowiem, że głównym zadaniem dyrektywy jest zapewnienie konsumentom przystępnych, przejrzystych cen i kosztów energii, wysokiego stopnia bezpieczeństwa dostaw i sprawnego przejścia na zrównoważony, niskoemisyjny system energetyczny⁴¹³. Wszystkie ze wskazanych

⁴⁰⁸ Motyw 3. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

⁴⁰⁹ Motyw 3. RED II.

⁴¹⁰ Motyw 65. RED II.

⁴¹¹ Motyw 105. RED II.

⁴¹² Art. 17 ust. 1-2 RED II.

⁴¹³ Art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii

czynników wpisują się w kategorię bezpieczeństwa energetycznego. Tym samym uznać należy, że w świetle prawodawstwa europejskiego, nie tylko rozwój OZE, ale również funkcjonowanie rynku energii elektrycznej, z uwzględnieniem sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych, winny być podporządkowane wartości, jaką jest utrzymywanie stanu bezpieczeństwa energetycznego UE oraz poszczególnych państw członkowskich.

2.7. Znaczenie zobowiązań międzynarodowych oraz regulacji prawa unijnego wobec publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Stosowanie instrumentów publicznoprawnych oddziałujących na sektor energetyki odnawialnej często nakierowane jest na realizację zobowiązań o charakterze międzynarodowym. Taki pogląd znajduje oparcie już w treści art. 1 ust. 2 u.p.e., który uwzględnianie „zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych” czyni jednym z celów normatywnych tejże ustawy. Jego realizacja może być również postrzegana w kategoriach aksjologicznych. Interwencjonizm uwzględniający cele wynikające z zobowiązań międzynarodowych jest bowiem wynikiem przyjęcia przez władzę krajową określonych wartości.

Wydaje się, że fundamentem działań państwa w powyższym zakresie, jest przede wszystkim wyrażona w art. 9 Konstytucji RP zasada przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Zdaniem A. Wasilkowskiego ma ona charakter wartości sytuującej państwo w społeczności międzynarodowej⁴¹⁴. Aksjologiczne korzenie art. 9 Konstytucji RP sięgają głównie zasady *pacta sunt servanda*. Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego oznacza ona, że państwo nie może powoływać się na swój wewnętrzny porządek prawny, aby

elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁴¹⁴ A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 9.

uchylić się od zobowiązań nakładanych na nie przez prawo międzynarodowe, ale powinno wykonywać je w dobrej wierze⁴¹⁵. Podstawą aksjologiczną dla zasady przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego jest także Preambuła Konstytucji RP wskazująca na świadomość „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej” oraz wzywająca do poszanowania przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi⁴¹⁶. Potwierdził to TK, który w orzeczeniu K 11/03, odwołując się do Preambuły i art. 9 Konstytucji RP uzasadnił wykładnię obowiązującego prawa z uwzględnieniem zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami⁴¹⁷.

Zasada przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego, o której mowa w art. 9 Konstytucji RP realizowana jest zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. W optyce zewnętrznej, sprowadza się ona do uroczystego przyrzeczenia, że Polska zdecydowana jest realizować normy międzynarodowe, a także umacniać porządek międzynarodowy⁴¹⁸.

Znacznie ważniejsze dla regulacji sektora energetyki odnawialnej są jednak aspekty wewnętrzne tejże zasady. W literaturze wskazuje się na przynajmniej trzy jej postaci. Najbardziej podstawową jest obowiązek respektowania norm prawa międzynarodowego we wszystkich przejawach i formach działalności państwa⁴¹⁹. Wynika z niego konieczność stanowienia prawa wewnętrznego w zgodności z przyjętymi normami międzynarodowymi. Drugą postacią jest powinność organów państwa dokonywania wykładni polskiego prawa

⁴¹⁵ Patrz art. 26 Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

Zob. M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 51 i n.

⁴¹⁶ P. Tuleja, *art. 9. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, s. 54.

⁴¹⁷ Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43, pkt III.16.

Zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 92-93.

⁴¹⁸ Zob. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, op. cit., s. 12.

⁴¹⁹ M. Masternak-Kubiak, *Odesłania...*, op. cit., s. 183–184.

w sposób zgodny z prawem międzynarodowym⁴²⁰. Uznawane jest to niekiedy jako konieczność zapewnienia przychylności prawa polskiego wobec prawa międzynarodowego⁴²¹. Ostatnim aspektem jest natomiast konieczność stosowania w Polsce również tych elementów prawa międzynarodowego, które nie zostały wymienione w innych przepisach konstytucyjnych, tj. nieratyfikowanych umów międzynarodowych, ogólnych zasad prawa i zwyczajowego prawa międzynarodowego⁴²². Jak się wydaje, spośród wszystkich funkcji art. 9 Konstytucji RP jest to element o najmniej istotnym znaczeniu w kontekście oddziaływania prawa międzynarodowego na krajowe przepisy dotyczące OZE.

Zobowiązania międzynarodowe w zakresie energetyki odnawialnej najczęściej wpisują się w obszar porozumień dotyczących transformacji systemu energetycznego. Ich cechą charakterystyczną jest stosowanie mierników stanowiących zobiektywizowane progi pozwalające na weryfikację prawidłowej realizacji zobowiązania. Zazwyczaj odnoszą się do wymaganego udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym lub redukcji emisji wybranych gazów cieplarniach. Część z tych zobowiązań w naturalny sposób łączy się ze wspomnianymi wcześniej celami oddziaływania władzy państwowej na odnawialne źródła energii – ochroną środowiska oraz bezpieczeństwem energetycznym. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że motywy stojące u podstaw realizacji zobowiązań międzynarodowych nie mogą być utożsamiane jedynie z tymi kategoriami. Oprócz wspomnianej już autonomicznej aksjologii związanej z przestrzeganiem zobowiązań międzynarodowych, wskazać trzeba również na inne cele:

⁴²⁰ S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 2, s. 93.

⁴²¹ M. Masternak-Kubiak, *Odesłania...*, op. cit., s. 183–184.

⁴²² S. Biernat, M. Niedźwiedź, op. cit., s. 93; oraz A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 34.

zapewnienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej, a także przeciwdziałanie zmianom klimatycznym⁴²³. W przypadku Polski, w sposób szczególny realizacja tychże celów wynika z członkostwa w UE – przede wszystkim z przepisów prawa europejskiego oraz polityki energetyczno-klimatycznej Komisji Europejskiej.

Oddziaływanie UE zdaje się być głównym czynnikiem prowadzącym do rozwoju krajowych unormowań w obszarze energetyki odnawialnej. Jak słusznie twierdzi I. Muszyński to właśnie europejski porządek normatywny stanowi najistotniejszą część zobowiązań międzynarodowych biorąc pod uwagę rozwój unormowań krajowego sektora energetycznego⁴²⁴. Wpływ prawa europejskiego na uformowanie polskich przepisów energetycznych wielokrotnie podnoszony był w opracowaniach doktrynalnych, gdzie mowa jest nawet o procesie europeizacji prawa energetycznego⁴²⁵. Jak twierdzi C. Banasiński treść norm krajowego prawa energetycznego stała się w znacznej mierze pochodną rozstrzygnięć zapadających na poziomie prawa UE, tj. w wymiarze ponadnarodowym⁴²⁶. Z kolei według A. Bohdan i M. Przybylskiej, ramy rozwoju OZE na poziomie krajowym wyznaczane są przez europejskie akty prawne⁴²⁷. Ważną rolę aktów prawa europejskiego dla formowania się regulacji energetycznych potwierdza też m.in. Z. Muras. Podkreśla on związek pomiędzy istotną aktywnością legislacyjną UE w zakresie OZE a wyznaczeniem przez nią celu uzyskania pozycji lidera światowych przemian w dziedzinie ochrony środowiska i ograniczenia emisji do atmosfery szkodliwych substancji⁴²⁸.

⁴²³ T. Młynarski, *Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej*, [w:] „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2019, nr 1, s. 31.

⁴²⁴ I. Muszyński, *Ustawa Prawo Energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 13.

⁴²⁵ Zob. S. Dudzik, *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2014, t. 3, s. 674-693.

⁴²⁶ C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 24-25.

⁴²⁷ A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne OZE (odnawialnych źródeł energii) i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015, s. 1-7.

⁴²⁸ Z. Muras, M. Wesołowski, *Wprowadzenie* [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. Z. Muras, M. Wesołowski, 2018, LEX/el.

Tematyka sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych jest przedmiotem szczególnego oddziaływania UE zarówno na poziomie *hard law*, czyli aktów prawnie wiążących, jak i *soft law*, czyli aktów niewiążących wpływających głównie na interpretację i zakres zastosowania prawa obowiązującego⁴²⁹.

Podstawowy kierunek oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dotyczy dążenia UE do sukcesywnego ograniczania emisyjności gospodarek, celem spełnienia, określonego na 2050 r. celu neutralności klimatycznej, którego podstawą jest transformacja energetyczna państw członkowskich⁴³⁰.

Należy podkreślić, że oddziaływanie unijnych przepisów dotyczących transformacji energetycznej na obszar odnawialnych źródeł energii jest procesem, który zapoczątkowany został jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. Wiązało się to przede wszystkim z przyjęciem przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych⁴³¹.

Dyrektywa 2001/77/WE jako pierwsza wyznaczyła tzw. indykatywne cele w zakresie zużycia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, ustalane dla poszczególnych państw członkowskich, z uwzględnieniem występujących między nimi różnic strukturalnych sektora energetycznego⁴³². Łącznie do 2010 r. UE osiągnąć miała próg 22% energii elektrycznej wytwarzanej z OZE w zużyciu energii

⁴²⁹ Zob. M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia* [w:] *Administracja publiczna. Wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gięda, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015, s. 136.

⁴³⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu, *Neutralność klimatyczna do 2050 r.: strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE*, Urząd Publikacji, 2019, (<https://data.europa.eu/doi/10.2834/5159> dostęp: 07.08.2022).

⁴³¹ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

⁴³² K. Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford 2013, s. 192.

elektrycznej brutto⁴³³. Aby wspierać rozwój OZE dyrektywa wzywała m.in. do ograniczenia barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz usprawnienia procedur administracyjnych⁴³⁴. Poza tym przewidywała ona wprowadzenie mechanizmów promujących wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez powołanie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii oraz wydawanie gwarancji pochodzenia energii elektrycznej.

Pierwsze działania polskiego ustawodawcy harmonizujące krajowy porządek normatywny z wymaganiami dyrektywy 2001/77/WE, podjęte zostały w 2002 r. poprzez przyjęcie kompleksowych zmian do ustawy prawo energetyczne, dostosowujących ją do wymogów unijnych⁴³⁵. Oprócz zmiany definicji legalnej „odnawialnych źródeł energii”, wprowadzono istotny dla wytwórców obowiązek zakupu, przez określone przedsiębiorstwa energetyczne, energii elektrycznej lub ciepła produkowanych w odnawialnych źródłach energii⁴³⁶. Kolejne postępy w zakresie adaptacji do dyrektywy 2001/77/WE przyniosła ustawa z 2004 r. zmieniająca ustawę prawo energetyczne oraz ustawę prawo ochrony środowiska⁴³⁷, która jako pierwsza wprowadziła krajowy system wsparcia OZE w postaci świadectw pochodzenia⁴³⁸. Prócz wprowadzenia zachęt, w postaci publicznoprawnego wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ustawodawca zdecydował się także ułatwić realizację techniczną instalacji odnawialnych źródeł energii, zobowiązując operatorów systemów elektroenergetycznych

⁴³³ Cel ten obniżono do 21% wskutek rozszerzenia akcesyjnego Unii Europejskiej w 2004 r., natomiast dla Polski wyznaczony został na poziomie 7,5%.

⁴³⁴ Art. 6 dyrektywy 2001/77/WE.

⁴³⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144).

⁴³⁶ Zob. Art. 9a. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.) w zw. z art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144).

⁴³⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 875).

⁴³⁸ Art. 9e ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 z późn. zm.) w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 875).

do zapewnienia pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłowych energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii. Wprowadzono także obowiązek raportowania przez Ministra właściwego do spraw gospodarki o celach w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii, wynikających z umów międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu oraz o środkach służących do realizacji tych celów⁴³⁹.

Kolejnym istotnym impulsem ze strony UE w obszarze regulacji odnawialnych źródeł energii było przyjęcie dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zwanej dyrektywą RED I, która zastąpiła dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁴⁴⁰. Podstawowe założenia nowej dyrektywy obejmowały ograniczenie zużycia energii w krajach członkowskich oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych na drodze podniesienia efektywności energetycznej, zwiększenia udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz kontroli zużycia energii⁴⁴¹. Głównym elementem realizacji tych planów było wprowadzenie obowiązkowych krajowych celów udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie końcowego zużycia energii brutto, które w przeciwieństwie do dyrektywy 2001/77/WE miały charakter wiążący dla państw członkowskich. Inną różnicą względem wcześniej obowiązującej dyrektywy było zastrzeżenie wspomnianych wartości referencyjnych, z uwzględnieniem nie tylko energii elektrycznej, ale także energii cieplnej oraz energii paliw ciekłych i gazowych wykorzystywanych w transporcie. Poza tym dyrektywa ustanawiała szereg mechanizmów sprzyjających rozwojowi energetyki odnawialnej. W tym zakresie uwzględnić należy między innymi

⁴³⁹ Art. 9f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 z późn. zm.). w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 875).

⁴⁴⁰ Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 123, str. 42 z późn. zm.).

⁴⁴¹ E. Głodek, W. Kalinowski, *Rozwój energetyki odnawialnej w świetle dyrektywy 2009/28/WE*, [w:] „Prace Instytutu Szkła, Ceramiki, Materiałów Ogniotrwałych i Budowlanych”, r. 3, nr 5, Opole 2010, s. 113.

rozbudowę systemów wsparcia OZE zapewnienie wzajemnego uznawania gwarancji pochodzenia między krajami członkowskimi, czy też zobowiązanie państw unijnych do wprowadzenia usprawnień administracyjnych związanych z działalnością w sektorze energii odnawialnej i zapewnienia źródłom odnawialnym priorytetowego lub gwarantowanego dostępu do systemu sieci.

Wspomniana dyrektywa RED I zobowiązała Polskę do osiągnięcia odpowiednio 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto oraz 10% w transporcie⁴⁴². Realizacja tego celu stała się ważną częścią polityki energetycznej, szczególnie opisaną w przyjętym w 2010 r. „Krajowym planie działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”. Przedstawione tam założenia stały się fundamentem dla dalszych zmian legislacyjnych w obszarze energetyki odnawialnej. Pierwszym istotnym krokiem dostosowującym polskie regulacje do standardów dyrektywy RED I było przyjęcie w 2013 r. tzw. „małego trójpacku energetycznego”⁴⁴³, czyli kompleksowego pakietu zmian do ustawy prawo energetyczne. Poprzez nowelizację ustawodawca określił zasady zakupu, generowanej przez prosumentów, energii elektrycznej z mikroinstalacji, a także wprowadził do krajowego porządku prawnego kategorię gwarancji pochodzenia, ustalając podstawowe reguły ich wydawania oraz przenoszenia. Uchwalenie „małego trójpacku energetycznego” nie doprowadziło jednak do pełnego wdrożenia dyrektywy RED I w krajowym porządku prawnym, czego potwierdzeniem było złożenie w 2013 r. przez Komisję Europejską skargi przeciwko Polsce, w której zarzucono brak właściwej implementacji przepisów unijnych. Skarga wycofana została przez Komisję dopiero w 2015 r., kiedy doprowadzono w Polsce do przyjęcia ustawy o odnawialnych źródłach energii. Była to pierwsza ustawa kompleksowo regulująca sektor energetyki odnawialnej, w

⁴⁴² Więcej: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej. Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości*. KOM(2006)848.

⁴⁴³ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

której określono ramy prawne konieczne dla promocji stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Wspomniany akt prawny uwzględniał między innymi zasady wykonywania działalności w obszarze wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, instrumenty prawne wspierające energetykę odnawialną, a także główne elementy krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.

Uchwalenie u.o.z.e. nie zakończyło procesu dostosowywania przepisów krajowych w obszarze energetyki odnawialnej do wymogów przewidzianych prawem unijnym. Mimo stosunkowo krótkiego czasu obowiązywania, u.o.z.e. podlegała wielokrotnym nowelizacjom, spośród których wiele powodowanych było koniecznością realizacji celów, określonych unijnymi dyrektywami. Wśród najważniejszych przykładów takiej legislacji, wskazać należy na ustawę zmieniającą z lipca 2016 r., wprowadzającą m.in. zupełnie nowy system wsparcia odnawialnych źródeł energii w formie aukcji⁴⁴⁴. czy nowelizację z sierpnia 2019 r., w której dokonano znaczącego rozszerzenia definicji legalnej prosumenta oraz istotnie zliberalizowano zasady budowy i przyłączenia mikroinstalacji⁴⁴⁵. Wprowadzone zmiany przyczyniły się do osiągnięcia przez Polskę w 2020 r. wymaganego udziału odnawialnych źródeł energii w krajowym bilansie energetycznym, zgodnego z dyrektywą RED I. Zdaniem GUS, cel ten został zrealizowany na poziomie 16,13%, tym samym przekraczając o 1,13 punktu procentowego próg referencyjny ustanowiony dla Polski w dyrektywie⁴⁴⁶.

Warto podkreślić, że po osiągnięciu celów w zakresie udziału OZE w bilansie energetycznym za 2020 r., UE podjęła działania nakierowane na zwiększenie dynamiki transformacji energetycznej. Należy zaznaczyć, że proces ten ma podłoże wynikające głównie z

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.).

⁴⁴⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r.*, Warszawa 2021.

założeń politycznych. W 2020 r. po raz pierwszy w historii więcej energii elektrycznej w UE, zostało wyprodukowanej w odnawialnych źródłach energii niż z surowców kopalnych⁴⁴⁷. Mimo tego, UE dostrzegła potrzebę zintensyfikowania interwencji w obszar gospodarki energetycznej. Jej uzasadnieniem, oprócz zobowiązań klimatycznych, był odnotowywany wzrost cen energii elektrycznej na skutek pandemii COVID-19 oraz inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r.⁴⁴⁸.

Jeszcze w 2018 r. Parlament Europejski i Rada UE postanowiły przekształcić dyrektywę w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, doprowadzając do przyjęcia dyrektywy 2018/2001, znanej jako dyrektywa RED II. Wspomniana dyrektywa RED II przewidywała realizację nowego celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto UE, który w 2030 r. wynieść miała co najmniej 32 % dla całej UE. Z kolei dwa lata później, w 2020 r. w Komunikacie Komisji Europejskiej „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli”⁴⁴⁹, zaproponowano zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto UE do 40% w 2030 r. W ślad za nim opublikowano komunikat odnoszący się ściśle do technologii wodnych „Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości”⁴⁵⁰ przewidujący osiągnięcie 300 GW z morskiej

⁴⁴⁷ Komisja Europejska, *Trending science: In a first, the EU produced more energy from renewables than fossil fuels in 2020*, (<https://cordis.europa.eu/article/id/428997-in-a-first-the-eu-produced-more-energy-from-renewables-than-fossil-fuels-in-2020> dostęp: 07.08.2022).

⁴⁴⁸ Zob. Motyw 4. RED III.

⁴⁴⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli [COM(2020) 562 final] (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 123, str. 59).

⁴⁵⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego "Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości" [COM(2020) 741 final] (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 286, str. 152).

energii wiatrowej i 40 GW z energii oceanicznej w basenach morskich całej UE do 2050 r.

W reakcji na inwazję Rosji na Ukrainę 2022 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat REPowerEU zgodnie z którym rozwój energetyki odnawialnej wprost określony został ważnym instrumentem europejskiego bezpieczeństwa energetycznego, uniezależniającym UE od importu rosyjskich paliw i surowców⁴⁵¹. Znaczenie odnawialnych źródeł energii w kontekście zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa energetycznego prowadzi do zwiększenia osiągnięcia europejskich celów energetyczno-klimatycznych i uzyskania 42,5 % udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym w 2030 r. Założenia te odzwierciedlone zostały w dyrektywie RED III, która zaktualizowała cel dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych UE w końcowym zużyciu energii brutto w 2040 r., na poziomie 42,5% z aspiracjami do 45%⁴⁵².

Przyjęcie nowych celów dotyczących udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym UE stanowi wyzwanie również dla Polski, o czym mowa była w podrozdziale dotyczącym polityki energetycznej państwa. W świetle skokowego wzrostu aspiracji dotyczących przeprowadzenia transformacji energetycznej przez UE realizacja zobowiązań międzynarodowych jawi się jako odrębny cel działań interwencyjnych państwa w obszarze gospodarki energetycznej. Warto zwrócić uwagę, że spełnienie tychże zobowiązań ma charakter coraz bardziej zindywidualizowany: dotyczący konkretnych technologii oraz oznaczonej mocy wytwórczej, wspierania specyficznych form produkcji energii (m.in. wspólnot energetycznych) oraz nastawiony na ochronę wartości

⁴⁵¹ Komisja Europejska, *REPowerEU: przystępna cenowo, bezpieczna i zrównoważona energia dla Europy*, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl#documents dostęp: 07.08.2022).

⁴⁵² Art. 1 pkt 2 lit. a Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).

wprost określanych w unijnym *soft law* lub motywach do dyrektyw. W tym sensie, oddziaływanie na energetykę odnawialną podyktowane jest nie tylko ochroną środowiska i bezpieczeństwem energetycznym ale stanowi również efekt wdrażania specyficznych wymogów, określanych przez prawo europejskie.

Należy również zaznaczyć, że realizacja zobowiązań międzynarodowych jako cel oddziaływania władzy państwowej na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zdecydowanie wykracza poza przepisy dotyczące promowania energii ze źródeł odnawialnych. Drugim zasadniczym kierunkiem, który musi być uwzględniony w ramach działań interwencyjnych jest bowiem dążenie do utworzenia wewnętrznego rynku energii w UE.

Proces ten zainaugurowany został w 1996 r., a obecnie jego filarami normatywnymi są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, które określa podstawy efektywnego osiągnięcia celów unii energetycznej⁴⁵³.

Najważniejszym przejawem tego procesu jest przede wszystkim postępująca liberalizacja rynku energii służąca faktycznej demonopolizacji tego sektora. Jej głównym przejawem jest zasada dostępu osób trzecich do sieci, mająca fundamentalne znaczenie dla stworzenia konkurencyjnego rynku energii⁴⁵⁴. Ma ona niepodważalne znaczenie dla sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – zarówno w zakresie technicznej dostępności dostarczania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jak również atrakcyjności rynkowej tego towaru. Poza tym, wspomniana budowa rynku wewnętrznego energii dotyczy także takich obszarów jak budowa zintegrowanych systemów przesyłowych, bezpieczeństwo dostaw energii, uściślanie roli organów regulacyjnych czy rozwiązywanie

⁴⁵³ Art. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

⁴⁵⁴ M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne...*, s. op. cit., 21.

ubóstwa energetycznego⁴⁵⁵. Urzeczywistnianie zasady dostępu osób trzecich do sieci oraz liberalizacja rynku energii elektrycznej w Polsce nie jest jednak procesem zakończonym. Przyjęcie celu w postaci dążenia do utworzenia europejskiego rynku wewnętrznego energii elektrycznej powinno być zatem istotną dyrektywą interpretacyjną, przyjmowaną przez organy regulacyjne zwłaszcza w zakresie problematyki dostępu do infrastruktury sieciowej.

2.8. Podsumowanie

Oddziaływanie państwa na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowi przejaw interwencjonizmu w sferze gospodarki energetycznej. Należy zastrzec, że w zakresie energetyki odnawialnej jego realizacja cechuje się pewną odrębnością i specyficznością, co, jak się wydaje, wynika z określenia przesłanek oraz celów ingerencji prawodawcy w ten obszar stosunków gospodarczych. To właśnie one determinują i uzasadniają wykorzystanie przez ustawodawcę pewnych szczególnych instrumentów prawnych, które zapewniają państwu wpływ na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W związku z tym koniecznym stało się określenie znaczenia wspomnianych przesłanek oraz celów, ustalenie ich wzajemnych relacji, a także wskazanie tych desygnatów obu kategorii, które w najistotniejszy sposób wpływają na oddziaływanie władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Przeprowadzone badania dowiodły, że przesłanki interwencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowią kryteria uzasadniające dopuszczalność i zakres oddziaływania publicznoprawnego na tę sferę stosunków gospodarczych. Biorąc pod uwagę, że wspomniana interwencja prowadzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wyróżnić można dwie główne przesłanki, umożliwiające taką ingerencję władzy państwowej. Po pierwsze, ograniczenie wolności

⁴⁵⁵ Parlament Europejski, *Wewnętrzny rynek energii*, (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/45/wewnetrzny-rynek-energii> dostęp: 07.08.2022).

gospodarczej musi zostać wprowadzone w drodze ustawy (przesłanka formalna), po drugie musi być powodowane „ważnym interesem publicznym” (przesłanka materialna). O ile treść przesłanki formalnej nie budzi większych kontrowersji, o tyle przesłanka klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego” definiowana jest w sposób niejednoznaczny. Nie sposób ustalić zamkniętego katalogu wartości stanowiących desygnaty „ważnego interesu publicznego” – w tym zakresie prawodawca dysponuje daleko idącą swobodą wykładni tego pojęcia. Analiza orzecznictwa oraz treści uzasadnień aktów normatywnych pozwala jednak na wskazanie tych wartości, które szczególnie powszechnie wykorzystywane są do uzasadnienia „ważnego interesu publicznego” w zakresie interwencji prawnej w sferę energetyki odnawialnej. Takimi elementami są przede wszystkim: ochrona środowiska, zasada zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwo energetyczne. Przyczyną interwencji w gospodarkę energetyczną często jest także realizacja zobowiązań międzynarodowych, która wiąże się zazwyczaj z adaptacją do wymogów wynikających z polityki energetycznej UE. Odwoływanie się do tych wartości powinno mieć jednak wymiar zobiektywizowany, każdorazowo oceniany w świetle zastosowania się przez ustawodawcę do zasady prawidłowej legislacji.

Z kolei odnosząc się do celów interwencji publicznoprawnej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w świetle dokonanych rozważań uznać trzeba, że stanowią one środki, za pomocą których prawodawca dąży do urzeczywistnienia pewnych przyjmowanych przez siebie wartości na gruncie tego stosunku gospodarczego, przy czym wartością podstawową – stanowiącą punkt wyjścia dla dookreślenia pozostałych celów o charakterze szczegółowym – jest zasada dobra wspólnego.

Znaczenie celowości interwencji normatywnej w sferze energetyki odnawialnej, sprowadza się przede wszystkim do możliwości zrekonstruowania intencji oraz założeń prawodawcy związanych z przyjęciem danego aktu normatywnego. Ustalenie celów ma zatem istotny wpływ w procesie wykładni prawa. Innym przymiotem, jaki

należy wiązać z pojęciem celowości interwencji normatywnej, jest możliwość ustalenia granic dla organów państwa na etapie stosowania prawa. Kategoria celowości powinna stanowić rodzaj nieprzekraczalnej linii demarkacyjnej, rozgraniczającej sferę wolności działalności gospodarczej od obszaru oddziaływania organów państwa, w szczególności organów regulacyjnych.

Istotnym problemem, na który należy zwrócić uwagę, dążąc do ustalenia celów interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest obecnie nieaktualność dokumentów stanowiących o polityce gospodarczej w obszarze energetyki odnawialnej. W sposób szczególny dotyczy to „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, która w swojej obecnej postaci nie odpowiada na zmianę celów przyjmowanych przez Unię Europejską w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, ani nie zawiera odpowiedzi na zmianę rzeczywistości krajowego sektora energetycznego po inwazji Rosji na Ukrainę i zaistnieniu kryzysu cen energii w latach 2022-2023. Ten obszar domaga się pilnej aktualizacji ze strony władz państwowych. Wiąże się z tym ważny problem, polegający na braku unormowań, które wymuszałyby aktualizację polityki energetycznej państwa pod kątem uwzględnienia założeń krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. To bowiem właśnie ten dokument zawiera kierunki realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z unijnej polityki energetycznej. Brak systemowych gwarancji zapewniających koherentność obu tych dokumentów utrudnia konsekwentną realizację polityki gospodarczej, zwłaszcza w sferze rozwoju energetyki odnawialnej.

Inną trudnością w ramach ustalania celów interwencji władzy w sprzedaż energii odnawialnej jest także rozproszenie źródeł, w których zostały one uwzględnione. Polityka energetyczna państwa nie ma charakteru jednolitego - składa się na nią szereg programów i strategii, mających zarówno wymiar wewnętrzny, jak i europejski. Poza treścią licznych aktów normatywnych szczebla unijnego i krajowego, określeniu celowości oddziaływania na tę sferę stosunków

gospodarczych służą także uzasadnienia projektów ustaw. W końcu przyjąć należy, że skoro kategoria celowości interwencji normatywnej stanowi przejaw realizacji pewnych przyjętych przez prawodawcę wartości, to ustalając katalog tychże celów, trzeba brać pod uwagę także aksjologię prawa gospodarczego publicznego – gałęzi obejmującej prawo energetyczne.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że nie sposób ustalić zamkniętego katalogu celów interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Z całą pewnością katalog ten powinien podlegać bieżącej aktualizacji, mając na uwadze zmiany legislacyjne oraz nowe założenia w odniesieniu do polityki energetycznej państwa. Wśród elementów o szczególnym znaczeniu wymienić można jednak cele normatywne ustawy prawo energetyczne, regulowane w art. 1 ust. 2 u.p.e., związane z nimi cele polityki energetycznej państwa zawarte w art. 13 u.p.e. oraz, uzupełniająco, cele ustawy o odnawialnych źródłach energii, zawarte w uzasadnieniu do projektu tejże regulacji. Ich wyróżnienie powodowane jest przede wszystkim wpływem, jaki wywierają na wykładnię norm o charakterze fundamentalnym dla sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Pomimo dokonania wyraźnego rozróżnienia pomiędzy kategoriami przesłanek i celów interwencji państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, warto zauważyć, że desygnaty obu tych kategorii wzajemnie się przenikają i często mają wymiar podwójny. Taka zależność zdaje się wynikać przede wszystkim z bliskiej relacji interesu publicznego, tj. podstawowej przesłanki uzasadniającej ograniczenie wolności działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii oraz dobra wspólnego – będącego głównym celem wspomnianego władczego oddziaływania państwa. Poza tym, zarówno przesłanki jak i cele interwencji odwołują się sfery aksjologicznej, zaś pewną nierozłączną cechą wartości jest ich trudność ze skatalogowaniem i jednoznacznym przypisaniem do któregośkolwiek ze zbiorów. Niemniej jednak w świetle dokonanej analizy możliwe jest wskazanie tych desygnatów, które jako

przesłanki lub cele interwencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych podawane są najczęściej – są nimi ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, bezpieczeństwo energetyczne oraz realizacja zobowiązań międzynarodowych wraz z implementacją prawa UE, przy czym w tym zakresie kluczowe są dwa kierunki: promowania wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz budowy zliberalizowanego europejskiego rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

Jak wynika z niniejszej analizy jako główną przyczynę oddziaływania problematyki ochrony środowiska na obszar OZE, wskazać należy wpływ tychże źródeł na zmniejszenie się uciążliwości środowiskowej sektora energetycznego, w szczególności w porównaniu do elektrowni konwencjonalnych. Wiąże się to również z korzystnym wpływem w perspektywie przeciwdziałania zmianom klimatycznym. OZE stanowią instrument zapewniający redukcję emisyjności sektora energetycznego, co zdaje się szczególnie ważne w perspektywie międzynarodowych zobowiązań do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Warto jednak zaznaczyć, że mimo bliskiej relacji, regulacja OZE nie może być ograniczona do kategorii normatywnego instrumentu ochrony środowiska, co wynika przede wszystkim ze zróżnicowania katalogu źródeł odnawialnych. Nie wydaje się również słusznym uznanie jakiegokolwiek priorytetyzacji ochrony środowiska na tle innych wartości, które oddziałują na energetykę odnawialną (zwłaszcza bezpieczeństwa), choć przyznać trzeba, że problematyka ochrony środowiska i klimatu w coraz większym stopniu stanowi determinantę polityki energetycznej UE.

Innym desygnatem, który wpisuje się jednocześnie w kategorię przesłanki, jak i celu interwencji władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest bezpieczeństwo energetyczne. W świetle przeprowadzonych badań, relacja bezpieczeństwa energetycznego i energetyki odnawialnej przybiera dwojaki charakter. Z jednej strony stwierdzić należy, że OZE stanowią determinantę wspólnie pojmowanego bezpieczeństwa

energetycznego. Mają one bowiem istotne znaczenie w kontekście realizacji zasadniczych czynników – technicznych, ekonomicznych i środowiskowych, decydujących o zaistnieniu stanu bezpieczeństwa energetycznego. Mimo, że nie wynika to wprost z ustawy, energetyka odnawialna staje się koniecznym komponentem dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, co znajduje szczególne uzasadnienie w świetle argumentów dotyczących niezależności energetycznej czy relacji energetyki i środowiska.

Konsekwencją uznania OZE za ważny element dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest z kolei druga zależność – bezpieczeństwo energetyczne jako wartość istotnie wpływa na treść i wykładnię regulacji poświęconych energetyce odnawialnej, zarówno na poziomie prawa krajowego jak i unijnego, a także na politykę energetyczną państwa. Szczególnym przykładem tego oddziaływania są przepisy prawa energetycznego, realizujące funkcję reglamentacyjną oraz rozbudowane regulacje dotyczące bezpieczeństwa dostaw energii i bezpieczeństwa sieci. Biorąc pod uwagę wielość definicji bezpieczeństwa energetycznego niezwykle trudno jest jednak wskazać precyzyjne granice oddziaływania tej wartości na przepisy dotyczące OZE. Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego akumuluje w sobie szereg węższych desygnatów, które z osobna mogą być traktowane jako odrębne przesłanki lub cele interwencji władzy państwowej w energetykę odnawialną.

Ostatnim czynnikiem wywierającym zasadniczy wpływ na uformowanie współczesnej regulacji sektora energetyki odnawialnej jest przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych, z uwzględnieniem niezwykle istotnej roli porządku normatywnego UE. Silny wpływ prawa europejskiego na krajowe unormowania energetyczne widoczny jest w szczególności na tle historii zmian legislacyjnych prawa energetycznego, powodowanych koniecznością dostosowania porządku krajowego do standardów unijnych. Proces ten w szczególnym stopniu odnosi się do obszaru OZE, stanowiącego obszar wzmożonego oddziaływania ze strony UE. Główne kierunki wpływu UE na problematykę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł

odnawialnych dotyczą instrumentów promujących stosowanie energii ze źródeł odnawialnych, w tym realizacji celów dotyczących udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym, a także dążenia do utworzenia wewnętrznego rynku energii elektrycznej.

Realizacja wspomnianych zobowiązań powinna oznaczać nie tylko terminową oraz pełną implementację unijnych dyrektyw, ale również wykładnię przepisów krajowych w sposób uwzględniający cele stawiane przez prawodawcę europejskiego, w duchu zasady solidarności energetycznej. Mając na uwadze dynamikę zmian dotyczących zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz założenia europejskiej polityki energetycznej publikowanej w komunikatach Komisji Europejskiej, to właśnie realizacja zobowiązań międzynarodowych jawi się obecnie jako główna przyczyna zmian legislacyjnych w zakresie energetyki odnawialnej. Cele stawiane przez UE długoterminowo zdają się mieć kluczowe znaczenie dla formowania polityki energetycznej państwa, dlatego muszą być uwzględniane jako odrębna przyczyna interwencjonizmu państwowego w obszarze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Rozdział III. Oddziaływania publicznoprawne na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

3.1. Wprowadzenie

Energia elektryczna wytworzona z odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) stanowi przedmiot umowy sprzedaży zawieranej pomiędzy wytwórcami energii oraz jej odbiorcami – przede wszystkim spółkami obrotu energią lub odbiorcami końcowymi zużywającymi energię na potrzeby własne. Kształtowanie treści umów sprzedaży energii w znacznej mierze stanowi emanację zasady swobody kontraktowania, będącej ważną składową wolności gospodarczej. Wolność ta, szczególnie w obszarze gospodarki energetycznej, nie może być jednak absolutyzowana, a władza państwowa określa jej granice poprzez rozmaite instrumenty o naturze interwencyjnej.

W niniejszym rozdziale zbadana zostanie hipoteza sprowadzająca się do uznania, że umowa sprzedaży energii poddana została odrębnemu i pogłębionemu oddziaływaniu publicznoprawnemu na tle innych rodzajów umów sprzedaży oraz że wspomniana interwencja władzy państwowej w umowy sprzedaży energii dokonywana jest odmiennie w przypadku, gdy przedmiotem sprzedaży jest energia elektryczna ze źródeł odnawialnych.

Aby określić elementy oddziaływania publicznoprawnego dotyczące zbywania energii ze źródeł odnawialnych, za punkt wyjścia należy przyjąć analizę umowy sprzedaży energii, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: u.p.e.⁴⁵⁶), z uwzględnieniem problematyki wzajemnych relacji unormowań prywatnoprawnych i publicznoprawnych związanych z tym stosunkiem gospodarczym. Ustalenie statusu prawnego tejże umowy musi wiązać się również ze wskazaniem najważniejszych

⁴⁵⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

instrumentów regulacyjnych poprzez które władza oddziałuje na umowę sprzedaży energii.

Rozważania w zakresie normatywnych podstaw umowy sprzedaży energii oraz przejawów publicznego oddziaływania na jej treść powinny zostać w dalszej kolejności pogłębione o zagadnienia odnoszące się wprost do specyfiki ingerencji publicznej w sprzedaż szczególnego rodzaju towaru – energii elektrycznej wytworzonej z OZE. Energetyka odnawialna stanowi bowiem obszar gospodarki energetycznej charakteryzujący się specyficznym i pogłębionym oddziaływaniem władzy publicznej, co zdaje się implikować szczególne oddziaływanie na umowę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

3.2. Działania regulacyjne podejmowane przez państwo w obszarze umowy sprzedaży energii

Umowa sprzedaży energii stanowi stosunek prawny nawiązywany przez strony w ramach gwarantowanej konstytucyjnie zasady wolności gospodarczej. Ważnym składnikiem tejże wolności jest swoboda kontraktowania⁴⁵⁷, która stanowi podstawę nawiązywania relacji zobowiązaniowych między stronami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że u podstaw umowy sprzedaży energii leży stosunek prywatnoprawny, w ramach którego jedna ze stron przenosi własność pewnej kategorii dóbr na drugą stronę, w zamian uzyskując od niej świadczenie pieniężne.

Umowa sprzedaży poddana została pogłębionej państwowej interwencji regulacyjnej, charakterystycznej dla oddziaływania w sektorach sieciowych⁴⁵⁸. Jak się wydaje wynika to przede wszystkim ze szczególnego znaczenia interesu publicznego w ramach gospodarki

⁴⁵⁷ Zob. J. Kołacz, *Swobody cząstkowe a swoboda działalności gospodarczej*, [w:] "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2008, z. 2, s. 79-93; Wyrok TK z 17.07.2007 r., P 16/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 79; A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP* [w:] A. Jamróz, S. Bożyk, *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 144-145.

⁴⁵⁸ Więcej: M. Szydło *Regulacja...*, op. cit., s. 183.

energetycznej oraz celów interwencji, które szerzej – w odniesieniu do energetyki odnawialnej – omówione zostały w rozdziale drugim.

Nakreślona ingerencja państwa w umowę sprzedaży energii przejawia się w istocie poprzez ograniczenia szeregu swobód składających się na wolność gospodarczą, z których najbardziej znacząca wydaje się wspomniana już wcześniej swoboda umów (autonomii woli stron)⁴⁵⁹. Strony zawierające umowę sprzedaży energii dysponują bowiem, co do zasady swobodą w zakresie określania jej postanowień. Nawiązywany stosunek zobowiązaniowy nie może jednak sprzeciwiać się właściwości (naturze) stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (art. 353¹ w zw. z art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny [dalej: k.c.])⁴⁶⁰. Oznacza to, że przepisy rangi ustawowej mogą ograniczyć swobodę stron w kształtowaniu stosunku obligacyjnego. Z tej sposobności, w obszarze gospodarki energetycznej, wielokrotnie korzystał zarówno polski jak i europejski prawodawca⁴⁶¹.

3.2.1. Status umowy sprzedaży energii z perspektywy prawa prywatnego

Umowa sprzedaży energii opiera się na prywatnoprawnym stosunku zobowiązaniowym. Charakteryzuje się on dwustronnością, wzajemnością oraz odpłatnością – oznacza to, że obowiązek świadczenia obciąża dwie strony umowy, a ekwiwalentem świadczenia polegającego na wydaniu i przeniesieniu własności energii jest zapłata wynagrodzenia przez odbiorcę. Ma ona również charakter konsensualny – do jej zawarcia wymagane jest jedynie złożenie oświadczeń woli, a nawiązanie stosunku zobowiązaniowego, co do zasady, nie wiąże się z wykonaniem uprawnień władczych przez

⁴⁵⁹ T. Długosz, K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, *Rozdział V. Funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, t. 8a, s. 721.

⁴⁶⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

⁴⁶¹ T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik, *Rozdział IX. Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, t. 8b, s. 333.

którkolwiek ze stron⁴⁶². W związku z tym, mimo istotnej roli regulacji publicznoprawnych, wyjściowym źródłem dla określenia jej statusu prawnego musi być k.c.⁴⁶³.

Analizując umowę sprzedaży energii z perspektywy prawa prywatnego, w pierwszej kolejności należy odwołać się do art. 535 k.c. oraz art. 555 k.c. stanowiących kodeksową podstawę tego stosunku. Pierwszy z przywołanych przepisów określa tzw. przedmiotowo istotne elementy umowy sprzedaży (*essentialia negotii*), służy zatem ustaleniu pewnej minimalnej treści umowy, która musi zostać uwzględniona, ażeby można było mówić o zakwalifikowaniu danego stosunku zobowiązaniowego właśnie jako umowy sprzedaży⁴⁶⁴. Z kolei drugi wspomniany przepis odpowiednio rozszerza zastosowanie unormowań dotyczących sprzedaży rzeczy także w odniesieniu do energii, mimo tego, że nie jest ona rzeczą w rozumieniu przepisów k.c.

Wskazując na przedmiotowo istotne elementy umowy sprzedaży energii należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Antymonopolowego w Warszawie sygn. XVII Ame 23/00, że w świetle przytoczonych art. 535 i art. 555 k.c. do istotnych postanowień umowy sprzedaży energii należy jedynie określenie przedmiotu sprzedaży (tj. energii), którą sprzedawca zobowiązuje się przenieść na własność kupującego oraz ceny, jako świadczenia ekwiwalentnego ze strony kupującego⁴⁶⁵. W związku z tym pozostałe elementy umowy sprzedaży energii, w tym te składniki umowy sprzedaży energii, które wymienione zostały w art. 5 ust. 2 u.p.e. mają charakter *naturalia negotii*, a zatem ich pominięcie nie wpływa na ważność umowy⁴⁶⁶.

⁴⁶² Wyjątkami od zasady konsensualności są obowiązki kontraktowania oraz zawarcie umowy na skutek wydania decyzji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 8 ust. 1 u.p.e.

⁴⁶³ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Umowy w sferze energetyki*, [w:] *Prawo umów handlowych. System prawa handlowego*, red. M. Stec, Warszawa 2020, t. 5c, s. 234.

⁴⁶⁴ R. Trzaskowski, *Art. 535 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 45.

⁴⁶⁵ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 24.05.2000 r., XVII Ame 23/00, LEX nr 56379.

⁴⁶⁶ M. Gutowski, K. Smagiel, *Art. 5.*, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 666-667.

W przypadku umowy sprzedaży energii nie został zastrzeżony wymóg formy. Na podstawie art. 60 k.c. zastosowanie znajduje zatem zasada swobody dowolności formy czynności prawnych, gdzie wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny. Należy zgodzić się z prezentowanym w literaturze poglądem, że dopuszczalne jest również zawarcie umowy sprzedaży energii *per facta concludentia* poprzez przystąpienie do jej wykonania⁴⁶⁷. Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gdańsku z 24.01.2013 r., który stwierdził, że art. 5 ust. 1 u.p.e. stanowi jedynie, że dostarczanie paliw gazowych lub energii odbywa się po uprzednim przyłączeniu do sieci na podstawie umowy sprzedaży, nie wskazując na dodatkowe wymogi dotyczące formy⁴⁶⁸. Nadmienić należy również, że istnieje możliwość zawarcia umowy sprzedaży energii na skutek decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE) w trybie art. 8 ust. 1 u.p.e.

Odmienność umowy sprzedaży energii na tle innych rodzajów umowy sprzedaży przejawia się, w szczególności, specyficznym ujęciem przesłanki „wydania rzeczy” jako elementu konstrukcyjnego tego stosunku zobowiązaniowego. Jak bowiem wskazuje się w literaturze, wydanie energii musi mieć charakter wirtualny, ponieważ jej sprzedawca fizycznie nie może włączyć przedmiotem świadczenia⁴⁶⁹. Znajduje to potwierdzenie w orzeczeniu Sądu Najwyższego (dalej: SN) o sygn. V CSK 1183/00, w którym stwierdził on, że sprzedaż energii następuje w istocie poprzez przekazanie prawa do pobrania jej z systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego⁴⁷⁰. W związku z tym, że „wydanie rzeczy” – polegające w tym przypadku

⁴⁶⁷ M. Czarnecka, T. Oglódek, *Art. 5 [w:] Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 119-120.

⁴⁶⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 24.01.2013 r., III SA/Gd 658/12, LEX nr 1292047.

⁴⁶⁹ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Umowy w sferze energetyki...*, op. cit., s. 234-235.

⁴⁷⁰ Sąd Najwyższy w wyroku z 19.09.2002 r., V CSK 1183/00, niepubl., za: A. Kościuk, *art. 5 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz*, 2023, LEX/el.

na dostarczeniu energii za pomocą sieci do jej odbiorcy – stanowi obowiązek podmiotu trzeciego, tj. operatora systemu dystrybucyjnego albo przesyłowego, odpowiedzialność sprzedawcy za niedostarczenie tejże energii przybiera postać odpowiedzialności gwarancyjnej⁴⁷¹.

Warto zaznaczyć, że przedstawiony powyżej problem odpowiedzialności gwarancyjnej sprzedawcy energii za działalność operatorów sieciowych może doznawać pewnego ograniczenia w przypadku energetyki odnawialnej.

W przeciwieństwie do centralnych, dużych jednostek konwencjonalnych, dostępność rozproszonych instalacji OZE umożliwia skrócenie drogi dostawy energii pomiędzy jej wytwórcą a odbiorcą, niekiedy nawet bez udziału operatora sieciowego. Przykładem takiego rozwiązania jest chociażby dostawa energii za pomocą linii bezpośredniej, łączącej wydzieloną jednostkę wytwarzania bezpośrednio z odbiorcą⁴⁷². Jak pisze M. Będkowski-Kozioł, linie bezpośrednie przysługują się rozwojowi energetyki rozproszonej i stanowią zachętę do inwestowania w nieduże jednostki wytwórcze bazujące głównie na odnawialnej energii, które będą zasilały lokalne obiekty⁴⁷³. W przypadku dostarczenia energii za pomocą linii bezpośredniej, podmiotem odpowiedzialnym za sprzedaż oraz wydanie energii może być ten sam podmiot, który jednocześnie wytwarza energię i włada linią bezpośrednią. W takim przypadku możliwe jest uniknięcie odpowiedzialności gwarancyjnej wynikające z dostawy energii przez operatorów sieciowych.

Pozostając przy problematyce wydania energii jako przedmiotu świadczenia w ramach umowy sprzedaży, warto zwrócić uwagę na kwestię określenia momentu i miejsca wydania, która dość niejednoznacznie podejmowana jest w orzecznictwie. Jednocześnie ma ona kluczowe znaczenie w kontekście ustalenia odpowiedzialności

⁴⁷¹ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Umowy w sferze energetyki...*, op. cit., s. 234-235.

⁴⁷² Artykuł 3 ust 11f u.p.e.

⁴⁷³ M. Będkowski-Kozioł, *Regulacja prawna w zakresie budowy i eksploatacji linii bezpośrednich a wspieranie rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce*, [w:] „Energetyka Rozproszona”, 2022, nr 8, s. 54.

za dostarczenie energii oraz uwzględnienia ewentualnych strat przesyłowych w rozliczeniu energii na podstawie umowy. Jak uznał SN w wyroku o sygn. III SK 56/13, w przypadku sprzedaży energii elektrycznej do odbiorcy końcowego wydanie następuje dopiero po przepłynięciu energii przez licznik⁴⁷⁴. Pogląd ten popierany jest przez niektórych przedstawicieli doktryny, którzy uzasadniają, że to właśnie w tym momencie – przepłynięcia energii przez licznik – następuje pobór energii przez jej odbiorcę i to właśnie wówczas dochodzi do jej realnego odbioru⁴⁷⁵.

Z kolei odmienne stanowisko przedstawione zostało w wyroku SN sygn. V CKN 1183/00⁴⁷⁶, w którym sąd jednoznacznie stwierdził, że za miejsce i moment wydania nabywcy energii elektrycznej nie można uznać przejścia jej przez licznik, zaś aby ustalić, kiedy dochodzi do wydania energii, stosować należy przepisy o przeniesieniu posiadania, które mogą zostać dookreślone przez strony w sposób wiążący w umowie⁴⁷⁷. Wydaje się, że jest to dużo bardziej adekwatne stanowisko. Licznik jest elementem ułatwiającym konkretyzację świadczenia, zapewniając mierzalność pobranej energii. Nie można jednak *en block* założyć, że odczyt licznika zawsze będzie równoznaczny z ilością energii, która została wydana nabywcy. W tym kontekście kluczowe znaczenie nabiera, po pierwsze, określenie miejsca zamontowania licznika, a po drugie, określenie ewentualnych strat przesyłowych związanych z dostarczeniem energii, która została zmierzona na liczniku. Mając więc na uwadze, że czynność wydania ma charakter realny, uznać trzeba, że to właśnie przepisy dotyczące przeniesienia posiadania regulują tę kwestię w sposób, który pozwala pełniej uwzględnić specyfikę obrotu gospodarczego. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, moment przeniesienia posiadania może zostać określony przez strony w sposób wiążący w umowie⁴⁷⁸. Umożliwia to chociażby

⁴⁷⁴ Wyrok SN z 12.08.2014 r., III SK 56/13, LEX nr 1514739.

⁴⁷⁵ M. Gutowski, K. Smagiel, *Art. 5...*, op. cit, s. 683.

⁴⁷⁶ Wyrok SN z 19.09.2002 r., V CKN 1183/00, LEX nr 407049.

⁴⁷⁷ Z. Banaszczyk, *art. 555*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021, t. 2, s. 325.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

uwzględnienie w umowie zakładanego poziomu strat przesyłowych przy dostarczeniu energii do odbiorcy i odliczenia jej szacowanej ilości od pomiarów licznikowych.

Ostatnim zagadnieniem, na które warto zwrócić uwagę analizując wydanie energii w ramach umowy sprzedaży jest kwestia określenia ilości nabywanej energii elektrycznej przez odbiorcę. Jak bowiem wskazują W. Pyziół oraz A. Walaszek-Pyziół, to odbiorca decyduje o konkretnej ilości pobieranej energii, a ilość ta może być większa lub mniejsza od określonej w umowie, w zależności od zapotrzebowania urządzeń odbiorczych. Zdaniem autorów, różnice pomiędzy ilością umówioną a faktycznie dostarczoną są rozliczane przy zastosowaniu mechanizmu tzw. bilansowania handlowego⁴⁷⁹.

Wydaje się, że przedstawiony powyżej pogląd nie uwzględnia w pełni specyfiki sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, szczególnie w kontekście umów zawieranych bezpośrednio z jej wytwórcami. Instalacje OZE cechuje bowiem dużo mniejsza elastyczność w produkcji energii aniżeli w przypadku jednostek konwencjonalnych⁴⁸⁰. Oznacza to, że w przypadku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ilość wydawanej energii powiązana jest nie tylko z zapotrzebowaniem odbiorcy, ale także ze sprawnością źródeł wytwórczych (zależną przede wszystkim od warunków pogodowych). Stąd zaobserwować można wykształcenie się w praktyce obrotu gospodarczego dwóch, wiodących modeli rozliczeń sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pierwszy z nich, nazywany jest *pay as produced*, na podstawie którego odbiorca jest zobowiązany do zapłaty za każdą ilość wyprodukowanej przez źródło energii (uwzględniając w tym konieczność zapłaty za produkcję wyższą niż zakładana). Drugi model, tzw. *baseload* zakłada konieczność dostarczenia przez wytwórcę energii ściśle oznaczonego wolumenu energii określonego w umowie, a w przypadku zbyt

⁴⁷⁹ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Umowy w sferze energetyki...*, op. cit., s. 234-235.

⁴⁸⁰ J. Malko, *Narastający dylemat: OZE vs elastyczność i wystarczalność generacji*, [w:] "Rynek Energii", 2013, nr 5, s. 16-20.

niskiego poziomu generacji –dokupienia przez wytwórcę brakującej ilości energii od spółki obrotu, aby zapewnić odbiorcy stały poziom zasilania⁴⁸¹.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że umowa sprzedaży energii stanowi podtyp kodeksowej umowy sprzedaży, o której mowa w art. 535 k.c. Jednocześnie jednak podnieść należy, że specyfika statusu prawnego energii, która nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących sprzedaży rzeczy, decyduje o pewnej odmienności umowy sprzedaży energii od wzorca kodeksowego. Szczególnie widoczne jest to na podstawie przepisów dotyczących wydania energii elektrycznej jako przedmiotu stosunku zobowiązaniowego. Tym samym zgodzić należy się z M. Marszałkiem piszącym o „luźniejszym” związku normatywnym tej umowy w porównaniu do typu kodeksowego⁴⁸². Kończąc, zaznaczyć należy, że opisywana odmienność na polu stosunków prywatnoprawnych pozostaje niezależna od interwencji publicznoprawnej, której wpływ na ukształtowanie umowy sprzedaży analizowany będzie w dalszej części niniejszego opracowania.

3.2.2. Status umowy sprzedaży energii w perspektywie prawa publicznego

Status umowy sprzedaży energii w perspektywie prawa publicznego wyznaczany jest przede wszystkim przepisami ustawy prawo energetyczne jako podstawowego aktu normatywnego regulującego sferę gospodarki energetycznej. W przypadku sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych prawo energetyczne stanowiące *lex generalis* uzupełniane jest głównie o przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.)⁴⁸³.

⁴⁸¹ P. Czopek, S. Kowalski, P. Malik, G. Skarżyński, B. Wilk, *cPPA jako szansa na tanią energię z OZE* (dostęp: https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2022/12/3_cPPA.pdf 13.07.2023).

⁴⁸² M. Marszałek, *Swoboda...*, op. cit., s. 234.

⁴⁸³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.); K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 551.

Jak twierdzi A. Walaszek-Pyziół, prawo energetyczne w odniesieniu do relacji kontraktowych ma charakter głównie reglamentacyjny⁴⁸⁴. W związku z tym, badając status prawny umowy sprzedaży energii w tej optyce, skupić należy się przede wszystkim na przejawach interwencji publicznoprawnej powodującej ograniczenia zasady swobody umów w ramach stosunku cywilnoprawnego, jakim jest umowa sprzedaży energii.

Punktem wyjścia do dalszych badań na temat statusu prawnego umowy sprzedaży energii powinno być rozstrzygnięcie wątpliwości terminologicznych, które stanowią odzwierciedlenie trudności związanych z przenikaniem się przepisów prywatno- i publicznoprawnych w tym obszarze stosunków gospodarczych. Pomimo unormowania umowy sprzedaży energii w k.c., prawo energetyczne autonomicznie definiuje pojęcie sprzedaży i wprowadza odrębne przepisy dotyczące umowy sprzedaży energii – nie odwołując się przy tym do wspomnianej już umowy kodeksowej. Konieczne wydaje się więc ustalenie, relacji obu tych porządków normatywnych, a w szczególności rozstrzygnięcie, czy regulacja prawa energetycznego wykracza poza obszar, który regulowany jest w art. 535 i n. k.c.

W myśl art. 3 ust. 6a u.p.e. sprzedażą jest bezpośrednia sprzedaż paliw lub energii przez podmiot zajmujący się ich wytwarzaniem lub odsprzedaż tych paliw lub energii przez podmiot zajmujący się ich obrotem. Z kategorii sprzedaży wyłączony jest derywat elektroenergetyczny i gazowy, tankowanie pojazdów sprężonym lub skroplonym gazem ziemnym i ładowanie energią elektryczną w punktach ładowania⁴⁸⁵. Jak słusznie podkreśla się w literaturze i orzecznictwie, definiując pojęcie sprzedaży, ustawodawca wyraźnie

⁴⁸⁴ A. Walaszek-Pyziół, *Szczególne regulacje działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych* [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, t. 8B, s. 311-312.

⁴⁸⁵ Art. 3 pkt 6a u.p.e.

oddzielił je od kategorii obrotu⁴⁸⁶. Tym samym, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu energią wymaga uzyskania odrębnej koncesji.

Warto podkreślić, że w ramach przytoczonej powyżej definicji uwzględnione zostały dwa odrębne rodzaje sprzedaży. Pierwszy odnosi się bowiem do sprzedaży dokonywanej pomiędzy wytwórcą a odbiorcą energii, zaś drugi dotyczy odsprzedaży energii przez podmiot zajmujący się jej obrotem. Kwestią nie do końca rozstrzygniętą jest natomiast ocena, czy w obu tych przypadkach dochodzi do zawarcia między stronami umowy sprzedaży w rozumieniu art. 535 i n. k.c.

Zdaniem K. Smagiel oba wyżej przytoczone warianty wpisują się w treść umowy sprzedaży w rozumieniu art. 535 k.c.⁴⁸⁷. Pogląd ten kwestionowany jest jednak przez innych przedstawicieli doktryny. W opinii M. Czarneckiej i T. Ogłódka pojęcie umowy sprzedaży w prawie energetycznym jest dużo szersze niż rozumienie umowy sprzedaży na bazie art. 535 k.c. i można je odnosić do każdego typu umowy, na podstawie której dojdzie do nabycia energii przez jej odbiorcę⁴⁸⁸. Podobnego zdania są także M. Rypina i M. Wierzbowski, którzy stwierdzają brak obowiązku dokonywania w prawie energetycznym wykładni pojęcia „umowa sprzedaży” w jego ścisłym cywilistycznym znaczeniu, jednocześnie proponując uznanie, że każdy typ umowy, na podstawie której nastąpi obrót energią, tj. jej zbycie przez jedną stronę i nabycie przez drugą stronę umowy stanowi umowę sprzedaży w rozumieniu prawa energetycznego⁴⁸⁹. Według autorów odejście od wzorca bazującego na art. 535 k.c. możliwe jest szczególnie w obrocie profesjonalnym, cechującym się większą swobodą niż konsumencki. Tym samym umową sprzedaży w rozumieniu prawa energetycznego może być także umowa zamiany, o

⁴⁸⁶ A. Kościuk, *Art. 3 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz*, 2023, LEX/el. Por. wyrok SN z 27.11.2019 r., I NSK 103/18; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10.12.2019 r., XVII AmE 14/18, LEX nr 2923503.

⁴⁸⁷ K. Smagiel, *art. 3 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 259-260.

⁴⁸⁸ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Art. 5...*, op. cit., s. 119.

⁴⁸⁹ M. Rypina, M. Wierzbowski, *Brak zamkniętego katalogu umów w obrocie energią elektryczną*, [w:] „Przegląd Prawa Handlowego”, 2018, nr 7, s. 19.

której mowa w art. 603 k.c. i innego typu umowy nienazwane lub mieszane oparte na konstrukcji umowy zamiany lub umowy sprzedaży w rozumieniu przepisów k.c.⁴⁹⁰.

Wskazane powyżej rozbieżności wśród przedstawicieli piśmiennictwa odnoszące się do kontraktowych podstaw sprzedaży energii wpisują się w szerszy problem identyfikowany przez A. Walaszek-Pyziół, dotyczący trudności z jednoznacznym sklasyfikowaniem umów w sektorze energetycznym. Jak słusznie wskazuje autorka, oprócz umów regulowanych treścią prawa energetycznego i przepisami wykonawczymi, w sektorze energetycznym, szczególnie w stosunkach dwustronnie profesjonalnych, funkcjonują także relacje zobowiązaniowe wymykające się ograniczeniom ustawowym, zawierane chociażby w oparciu o ogólne warunki umów⁴⁹¹. W związku z tym, pomimo tego, że autorka jasno klasyfikuje umowę sprzedaży energii jako umowę nazwaną (tj. definiowaną w przepisach rangi ustawowej, której prawa i obowiązki stron takiej umowy również określone są ustawą) to jednocześnie podkreśla, że podział umów energetycznych na umowy nazwane i nienazwane ma jedynie charakter konwencjonalny, zaś prawo energetyczne przewiduje wiele rozwiązań wspólnych lub analogicznych dla obu tych kategorii umów⁴⁹².

Mając na uwadze powyższe wątpliwości wydaje się, należy przychylić się do stanowiska M. Rypiny i M. Wierzbowskiego podnoszących brak zamkniętego katalogu umów regulujących dostarczanie energii. Poza podnoszonymi powyżej argumentami, pogląd ten zdaje się zyskiwać na aktualności w świetle liberalizacji rynku energii oraz zachodzącego postępu technologicznego umożliwiającego coraz bardziej zautomatyzowane dostarczanie i rozliczanie energii. W związku z tym, pojęcie umowy sprzedaży występujące w prawie energetycznym nie może być utożsamiane z kodeksową umową sprzedaży, o której mowa w art. 535 k.c., choć, jak

⁴⁹⁰ Ibidem, s. 20

⁴⁹¹ A. Walaszek-Pyziół, *Szczególna regulacja...*, op. cit., s. 312-313.

⁴⁹² Ibidem.

się wydaje, stanowi ona najbardziej powszechny model stojący u podstaw sprzedaży w rozumieniu u.p.e.

3.2.3. Relacja przepisów prywatnoprawnych i prawa publicznego w ramach umowy sprzedaży energii

Główną płaszczyzną, na której możliwe jest zaobserwowanie relacji przepisów prywatnoprawnych i prawa publicznego w ramach umowy sprzedaży energii jest przede wszystkim ograniczenie zasady swobody kontraktowania poprzez regulację publicznoprawną – głównie przepisy u.p.e.

W piśmiennictwie dość powszechnie reprezentowany jest pogląd jakoby to właśnie przepisy prawa energetycznego determinowały status prawny umowy sprzedaży energii, prowadząc do marginalizacji zastosowania przepisów prywatnoprawnych. Według A. Walaszek-Pyziół, przepisy prawa cywilnego jedynie teoretycznie stanowią podstawowe źródło prawa w zakresie umów sprzedaży energii, zaś praktycznie najważniejsze znaczenie należy przypisać licznym i szczegółowym przepisom prawa energetycznego, precyzyjnie określającym prawa i obowiązki stron⁴⁹³. Z kolei zdaniem M. Czarneckiej i T. Oglódka umowa sprzedaży energii regulowana jest w sposób wyczerpujący poprzez art. 5 ust. 2 u.p.e., a w związku z tym zastosowanie art. 555 k.c. oraz reżimu prawnego z art. 535 k.c. – jest albo bardzo ograniczone albo nawet nie występuje⁴⁹⁴.

Uznać trzeba jednak, że mimo praktycznej doniosłości przepisów u.p.e. w kontekście wyznaczania ram prawnych dla umów sprzedaży energii, istota tego stosunku pozostaje prywatnoprawna. Podstawowym wyróżnikiem prawa prywatnego, sięgając do ulpianowskiej sentencji *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*⁴⁹⁵ jest służeńie interesom jednostek a nie ogółu. Taka zależność właściwa jest dla umowy sprzedaży energii, zawieranej formalnie pomiędzy równymi

⁴⁹³ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Umowy w sferze energetyki...*, op. cit., s. 234

⁴⁹⁴ M. Czarnecka, T. Oglódek, *art. 5...*, op.cit, s. 134-135.

⁴⁹⁵ J. Zajadło, *Teoria i filozofia prawa [w:] Łacińska terminologia prawnicza*, Warszawa 2013, s. 61-62.

podmiotami, w większości przypadków działającymi na zasadzie autonomii. Jak trafnie podnosi J. Pokrzywniak, w przypadku, gdy realizacja stosunku zobowiązaniowego nie wiąże się z wykonywaniem uprawnień władczych i nie jest częścią aktywności administracji publicznej, mimo ograniczenia swobody umów, nie można kwestionować, cywilnoprawnej natury tego stosunku⁴⁹⁶. Warto także zwrócić uwagę, że pomimo powoływanych przejawów interwencji publicznej, strony umowy sprzedaży energii dysponują jednak istotnym marginesem swobody woli, co do zasady niezależnie ustalając kluczowe postanowienia umowy takie jak m.in. cena energii, jej dostarczany wolumen, czy okres trwania umowy.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że skala oddziaływania prawa energetycznego *sensu largo* na umowę sprzedaży energii, będącą z gruntu stosunkiem zobowiązaniowym, stanowi wyrazisty przykład publicyzacji prawa prywatnego. W pierwszej kolejności wynika to ze specyficznego statusu prawnego energii oraz rozumienia interesu publicznego w obszarze gospodarki energetycznej. Drugą przyczyną, na którą wskazują niniejsze rozważania jest głęboki wpływ prawa unijnego na problematykę gospodarki energetycznej, w tym zbywania energii, wpisujący się w zjawisko europeizacji prawa energetycznego⁴⁹⁷. Jak słusznie zauważa Joanna Helios, oddziaływanie prawa unijnego częstokroć prowadzi do zacierania się granicy pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym, zaś oba te porządki – mimo że powszechnie uznawane są za przeciwstawne – w rzeczywistości warunkują siebie wzajemnie i uzupełniają⁴⁹⁸. W związku z tym, mimo że kategoria umowy sprzedaży energii inaczej rozumiana jest w ujęciu prywatnoprawnym i publicznoprawnym, to

⁴⁹⁶ J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązek jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 197-200.

⁴⁹⁷ Więcej: A. Szafranski, *Europeizacja prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 535-545.

⁴⁹⁸ J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, [w:] "Przegląd Prawa i Administracji", 2013, nr 92, s. 18.

jednak podkreślić należy, że oba te rozumienia pozostają ze sobą w ścisłym związku i przenikają się.

3.2.4. Wybrane instrumenty regulacyjne stosowane przez państwo w obszarze sprzedaży energii

Najważniejszymi przejawami oddziaływania publicznoprawnego na umowę sprzedaży energii są instrumenty regulacyjne stosowane przez państwo. Rodzaj stosowanych instrumentów, a także stopień podejmowanej ingerencji w wolność działalności gospodarczej różni się jednak w zależności od stron umowy sprzedaży energii oraz jej dokładnego przedmiotu. Przykładowo – w inny sposób władza interweniuje w obrót konsumencki, odmiennie kształtują się przepisy dotyczące działalności sprzedawcy z urzędu, a inaczej regulacje wpływają na obszar sprzedaży rezerwowej. Odmiennością cechują się także regulacje umowy sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych – analiza elementów właściwych dla tej podgrupy umów przeprowadzona zostanie w dalszej części niniejszego opracowania.

Z drugiej strony, wydaje się jednak, że możliwe jest wskazanie instrumentów regulacyjnych stanowiących wspólny mianownik dla zdecydowanej większości podtypów umowy sprzedaży energii. Z pewnością zalicza się do nich oddziaływanie państwa dotyczące zawarcia obligatoryjnych elementów umowy sprzedaży energii, regulacje dotyczące zmiany sprzedawcy energii oraz regulacja polegająca na nałożeniu szerokich obowiązków informacyjnych, wiążących się z umową sprzedaży energii. Elementy te przybliżone zostaną w dalszej części opracowania.

3.2.4.1. Obowiązkowe składniki umowy sprzedaży energii

Jednym z najważniejszych przejawów interwencji ustawodawcy w treść umowy sprzedaży energii jest wyznaczenie w art. 5 ust. 2 u.p.e. obowiązkowych składników, które powinny uwzględnione w jej treści. Zaliczają się do nich m.in: miejsce dostarczenia energii, moc umowna, cena lub grupa taryfowa wraz warunkami wprowadzania ich

zmian, odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, czy okres obowiązywania umowy. Z kolei w art. 5 ust. 2b u.p.e. zawarto regulacje szczególne dotyczące sprzedaży energii elektrycznej w specyficznym wariantcie – gdy odbiorca jest podmiotem, który nie odpowiada za bilansowanie handlowe. Jak jednak słusznie stwierdził SN, narzucenie stronom obowiązku zamieszczania w umowie sprzedaży określonych elementów nie oznacza, że strony nie mogą do umowy tej wprowadzić dodatkowych postanowień, które nie są regulowane w ramach art. 5 u.p.e.⁴⁹⁹.

Określenie obligatoryjnych elementów uwzględnianych w umowie sprzedaży energii jest rozwiązaniem nakierowanym na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności obrotu energią. W uzasadnieniu pierwotnego, rządowego projektu ustawy prawo energetyczne z 1995 r. wskazano, że wprowadzenie katalogu klauzul, które muszą być częścią umowy na dostarczenie energii, uwzględniając umowę sprzedaży, motywowane było specyfiką sektora energetycznego (zwłaszcza systemów sieciowych) oraz koniecznością sprawnego funkcjonowania całego systemu elektroenergetycznego⁵⁰⁰. W tym sensie ograniczenie swobody umów powodowane jest przede wszystkim specyfiką energii elektrycznej jako przedmiotu umowy, która zazwyczaj dostarczana jest do odbiorcy po uprzednim przyłączeniu do sieci, co z kolei implikuje konieczność współpracy z krajowym systemem elektroenergetycznym.

Z drugiej strony, jak zgodnie podkreśla się w literaturze oraz orzecznictwie, jedynie część elementów, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.p.e. wpływa na ważność zawarcia umowy sprzedaży energii (*essentialia negotii*)⁵⁰¹. Jak uznał SN w wyr. z dnia 9 października 2019 r. o sygn. I NSK 35/18 „do przedmiotowo istotnych postanowień

⁴⁹⁹ Wyrok SN z 13.05.2021 r., III CSKP 30/21, LEX nr 3252249.

⁵⁰⁰ Uzasadnienie projektu ustawy prawo energetyczne, druk 1290, Sejm II kadencji.

⁵⁰¹ Należy zauważyć, że pogląd ten nie był przyjmowany powszechnie. Zdaniem A. Walaszek-Pyziół oraz W. Pyziół w art. 5 ust. 2 funkcjonowały elementy, których pominięcie skutkowało niedojściem umowy do skutku. Zaliczały się do nich: postanowienia określające rodzaj i jakość (gatunek) energii, która ma być dostarczana (np. energia elektryczna o napięciu 220V itp.), ich ilość oraz cenę, a także termin obowiązywania umowy. Więcej: W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *art. 5...*, op. cit., s. 33-34.

(*essentialia negotii*) umów, na podstawie których odbywa się dostarczanie paliw gazowych lub energii, należy jedynie określenie przedmiotu umowy oraz ceny. Natomiast pozostałe elementy umowy, o których mowa w powołanych przepisach prawa energetycznego, są elementami nieistotnymi z punktu widzenia dojścia do skutku umowy danego rodzaju (*naturalia negotii*)⁵⁰² i mają charakter instrukcyjny⁵⁰³.

Zdaniem Sądu, w przypadku pominięcia elementów innych niż określenie przedmiotu umowy oraz ceny, zastosowanie znajdą przepisy k.c. odnoszące się do wykonania zobowiązań, stanowiące w tym przypadku *lex generalis* wobec art. 5 ust. 2 u.p.e.

Przedstawione stanowisko SN jedynie zasługuje na częściową aprobatę. Jak słusznie zauważają K. Smagiel i M. Gutowski, określenie ceny nie jest przesłanką ważności umowy sprzedaży, ponieważ art. 536 § 2 w zw. z art. 555 k.c. umożliwia określenie ceny, nawet w przypadku, gdy nie jest ona wprost określona w umowie. W związku z tym nie wydaje się, że brak wyraźnie wskazanej ceny w umowie, skutkował jej nieważnością, w przypadku, gdyby strony wprowadziły postanowienia dotyczące sposobu jej sformułowania⁵⁰⁴. Poza tym zastrzec należy, że powyższe stanowisko SN zastosowanie znajduje jedynie do umowy sprzedaży energii w ścisłym znaczeniu. Tym samym, mając na uwadze przytaczaną już tezę M. Rypiny i M. Wierzbowskiego o braku katalogu umów regulujących dostarczanie energii⁵⁰⁵, uznać należy, że w granicach swobody kontraktowania dopuszczalne jest ukształtowanie umowy pomijającej składniki, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.e., na podstawie której możliwe będzie skuteczne dostarczenie energii do odbiorcy.

W świetle przeprowadzonych powyżej rozważań należy poddać w wątpliwość celowość funkcjonowania art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.e. nakierowanego na określenie minimalnych składników umowy

⁵⁰² Wyrok SN z 9.10.2019 r., I NSK 35/18, LEX nr 2727463.

⁵⁰³ M. Jankowska, M. Pawełczyk, P. Sokal, R. Walczak, *art. 5 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz...*, op. cit., s. 163.

⁵⁰⁴ M. Gutowski, K. Smagiel, *art. 5...*, op. cit., s. 666-667.

⁵⁰⁵ M. Rypina, M. Wierzbowski, *Brak zamkniętego katalogu...*, s. 19-20.

sprzedaży, ponieważ zgodnie z przedstawioną argumentacją pominięcie tychże składników nie wpływa na skuteczność zawartej umowy. Wydaje się, że stanowi on przejaw nadregulacji, będącej negatywnym, choć coraz bardziej powszechnym zjawiskiem w obszarze legislacji sektora energetycznego⁵⁰⁶. Jako remedium jawi się w tej sytuacji uwzględnienie, a właściwie ponowne zwrócenie się ku zasadzie pomocniczości, która powinna stanowić jedno z kryteriów kontroli prawa publicznego. Jak bowiem słusznie podkreśla T. Bąkowski, to właśnie zasada pomocniczości stanowi rację dla eliminowania administracyjnoprawnych regulacji przewidujących nadmierną ingerencję w egzystencje jednostek⁵⁰⁷. Wydaje się zaś, że przy ograniczonej celowości funkcjonowania art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.e. w obecnej treści, ustawodawca powinien rozważyć deregulację tego obszaru umowy sprzedaży energii.

3.2.4.2. Zmiana dostawcy energii

Innym znaczącym przejawem interwencji ustawodawcy w umowę sprzedaży energii są przepisy dotyczące zmiany sprzedawcy, które odmiennie aniżeli k.c. regulują kwestię wypowiedzenia umów i odpowiedzialności za szkodę z tego tytułu. Wprowadzenie tych unormowań jest przede wszystkim wynikiem implementacji do polskiego porządku normatywnego dyrektyw unijnych w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Dyrektywa 2009/72 wprost określiła obowiązki w zakresie zmiany sprzedawcy energii, ustalając, że państwa członkowskie zapewnią możliwość zmiany dostawcy energii w terminie trzech tygodni, w sposób niedyskryminacyjny w odniesieniu do kosztów, wysiłku lub czasu⁵⁰⁸. Z kolei zmieniającą ją dyrektywa 2019/944 doprowadziła do

⁵⁰⁶ Zob. W. Rogowski, *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce (z uwagami porównawczymi)*, [w:] „Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda”, 2018, t. 1, nr 1-2, s. 13-33.

⁵⁰⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 201 i n.

⁵⁰⁸ Art. 3 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 55 z późn. zm.).

dalszej liberalizacji tego procesu, stanowiąc, że zmianę dostawcy energii przeprowadza się w najkrótszym możliwym czasie, a najpóźniej do 2026 r. techniczny proces zmiany dostawców nie może trwać dłużej niż 24 godziny⁵⁰⁹.

Jak wynika z analizy przepisów prawa europejskiego, łatwość zmiany sprzedawcy energii jest jedną z fundamentalnych zasad unijnego rynku energii, nakierowaną na demonopolizację sektora energetycznego oraz efektywne wykorzystanie możliwości technologicznych wynikających z modernizacji sektora energetycznego, takich jak choćby dynamiczne określanie cen energii elektrycznej, niezależne narzędzia porównywania ofert czy wprowadzenie inteligentnych systemów opomiarowania⁵¹⁰.

Implementacja powyższych przepisów na poziomie prawa polskiego uwzględniona została przede wszystkim w art. 4j. u.p.e. W przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony odbiorca końcowy może wypowiedzieć umowę bez ponoszenia kosztów, składając do przedsiębiorstwa energetycznego pisemne oświadczenie. Odbiorca, który wypowiedzi umowę, jest zaś obowiązany pokryć należności za pobraną energię i świadczone usługi przesyłania lub dystrybucji energii⁵¹¹.

Jak zauważają M. Swora i A. Falecki, w przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony, prawo do wypowiedzenia wynika wprost z art. 365¹ k.c.⁵¹². Przywołany przepis stanowi, że zobowiązanie bezterminowe o charakterze ciągłym wygasa po wypowiedzeniu przez dłużnika lub wierzyciela z zachowaniem terminów umownych, ustawowych lub zwyczajowych, a w razie

⁵⁰⁹ Art. 12 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁵¹⁰ Motywy 34 – 38. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁵¹¹ Art. 4j ust. 3 u.p.e.

⁵¹² M. Swora, A. Falecki, *art. 4j [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 618.

braku takich terminów niezwłocznie po wypowiedzeniu⁵¹³. Tym samym uznać należy, że przepisy u.p.e. dotyczące zmiany dostawcy energii w zakresie umów sprzedaży zawartych na czas nieoznaczony nie przewidują dodatkowego ograniczenia swobody kontraktowania w zakresie wypowiedzenia umów, a jedynie wprowadzają wymóg pisemności oświadczenia o wypowiedzeniu umowy oraz prowadzą do ograniczenia odpowiedzialności odbiorcy końcowego. Wspomniana odpowiedzialność rozciąga się bowiem jedynie na zapłatę za koszt zużytej energii oraz opłatę za jej przesył i dystrybucję. Jak twierdzi się w literaturze, oznacza to zakaz nakładania przez przedsiębiorcę energetycznego jakichkolwiek dodatkowych opłat na odbiorcę końcowego ze względu na zmianę sprzedawcy⁵¹⁴.

Obszarem znacznie głębszej ingerencji publicznoprawnej jest zmiana sprzedawcy energii w przypadku umów zawartych na czas oznaczony. Prawo energetyczne przyznaje bowiem odbiorcy końcowemu prawo do wypowiedzenia umów zawartych na czas oznaczony, bez ponoszenia kosztów i odszkodowań innych niż wynikające z treści umowy⁵¹⁵. Należy uznać, że przyznane prawo do wypowiedzenia umowy zawartej na czas oznaczony ma charakter bezwzględny, a tym samym nie może zostać wyłączone. Wskazuje się jednak, że poza sprzedażą energii do gospodarstw domowych, umowa może swobodnie określać okres wypowiedzenia, choć w przypadku jego szczególnego przedłużenia może on zostać uznany za zmierzający do obejścia ustawy i nieważny w świetle art. 58 §1 k.c.⁵¹⁶.

Przyznanie odbiorcy końcowemu bezwzględnego prawa do wypowiedzenia umowy sprzedaży energii zawartej na czas oznaczony stanowi przejaw interwencji publicznej znacząco ograniczającej swobodę kontraktowania. W tym przypadku zdecydowanie odrzucić należy pogląd wyrażony przez M. Marszałka, według którego art. 4j. ust. 3a u.p.e. statuujący tę normę, jedynie „sygnalizuje możliwość jej

⁵¹³ Art. 365¹ k.c.

⁵¹⁴ M. Swora, A. Falecki, *art. 4j...*, op. cit., s. 620.

⁵¹⁵ Art. 4j. 3a u.p.e.

⁵¹⁶ M. Swora, A. Falecki, *art. 4j...*, op. cit., s. 619.

przedterminowego wypowiedzenia z zastrzeżeniem obowiązku poniesienia kosztów i odszkodowań wynikających z treści zawartej umowy⁵¹⁷, a tym samym regulacja prawa zmiany sprzedawcy w stosunkach dwustronnie profesjonalnych zasadniczo nie wpływa na ograniczenie swobody umów⁵¹⁸.

Dopuszczalność skorzystania z powyższego prawa do wypowiedzenia umowy na czas oznaczony potwierdzona została w orzecznictwie⁵¹⁹. Jest to zgodne nie tylko z intencjami polskiego ustawodawcy⁵²⁰, ale także z treścią unijnej dyrektywy 2009/72 stojącej u podstaw wprowadzenia tej regulacji w polskim porządku prawnym⁵²¹.

Warto podkreślić, że w świetle omawianej regulacji dochodzi do istotnej modyfikacji podstawowych zasad prawa zobowiązań w odniesieniu do umowy sprzedaży energii. Jak bowiem powszechnie uznaje się w literaturze, co do zasady zobowiązanie ciągle zawarte na czas oznaczony powinno trwać tak długo, jak przy zawieraniu umowy przewidziały to strony⁵²². Wyjątkiem od tej zasady są sytuacje o charakterze nietypowym lub nadzwyczajnym⁵²³. Jak uznał SN „umowa zawarta na czas oznaczony jest umową, w której oznaczony jest termin końcowy, a sposób oznaczenia tego terminu wyklucza niepewność co do nadejścia zdarzenia kończącego stosunek zobowiązaniowy. Taka umowa pozwala stronom podejmować działania w zaufaniu, że wynikające z niej prawa i obowiązki nie

⁵¹⁷ M. Marszałek, *Swoboda...*, op. cit., s. 243-246.

⁵¹⁸ Ibidem.

⁵¹⁹ Wyrok SA we Wrocławiu z 28.10.2022 r., I AGa 118/22, LEX nr 3433749. IV CSK 579/17

⁵²⁰ Zob. Poselski projekt o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 18.10.2012 r., druk nr 946, Sejm VII kadencji.

⁵²¹ Zob. art. 3 ust. 5 oraz ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 55 z późn. zm.).

⁵²² M. Kumela-Romańska, *Dopuszczalność wcześniejszego wypowiedzenia stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym, zawartego na czas oznaczony, na przykładzie umowy o współpracę gospodarczą*, [w:] „Prawo i Państwo”, 2020, nr 4, s. 91-105.

⁵²³ Z. Radwański, *Uwagi o zobowiązaniach trwałych (ciągłych) na tle Kodeksu cywilnego*, [w:] „Studia Cywilistyczne”, 1969, t. XII-XIV s. 258; A. Pyrzyńska, *Zobowiązanie ciągle jako konstrukcja prawna*, Poznań 2017 s. 431.

wygasną przedwcześnie, co stwarza im możliwość lepszej ochrony ważnych interesów osobistych lub gospodarczych”⁵²⁴. Tymczasem w przypadku umowy sprzedaży energii, prawo wypowiedzenia przysługuje odbiorcy końcowemu niezależnie od zaistnienia jakichkolwiek przesłanek, w tym przesłanek nadzwyczajnych. Z punktu widzenia podmiotu dostarczającego energię, wyposażenie odbiorcy końcowego w to uprawnienie może prowadzić do destabilizacji relacji kontraktowej, a brak możliwości jego ograniczenia uznać należy za element oddziaływania ustawodawcy na zasadę swobody umów, specyficzny dla obszaru energetyki.

Należy nadmienić, że omawiane przepisy dotyczące możliwości wypowiedzenia umów sprzedaży energii na czas oznaczony, zgodnie z art. 4j ust. 3a. u.p.e. nie pozbawiają możliwości dochodzenia od strony wypowiadającej kosztów i odszkodowań, które przewidziane zostały w umowie sprzedaży energii. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie dopuszcza się bowiem uwzględnienie postanowień dotyczących kar umownych z tytułu przedwczesnego rozwiązania umowy, pełniących funkcję zryczałtowanego odszkodowania⁵²⁵. Jak się wydaje, wprowadzenie tych kar nie może jednak prowadzić do faktycznego pozbawienia odbiorcy zmiany dostawcy energii. Uznanie dopuszczalności nakładania dowolnej wysokości kar umownych w takim przypadku unicestwiałoby znaczenie ochronne jakie przyświecało prawodawcy europejskiemu tworzącemu art. 3 ust. 5 i 7 dyrektywy 2009/72/WE i art. 12 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE, skutkując faktycznym ograniczeniem uprawnienia do wypowiedzenia umów przez odbiorców⁵²⁶. W tym świetle warto zwrócić uwagę na orzeczenie SN z 17.01.2020 r., w którym sąd uznał, że w świetle zasady bezkosztowego rozwiązywania umów sprzedaży energii elektrycznej odbiorca końcowy nie może być obciążony obowiązkiem uiszczenia kary umownej w wysokości odpowiadającej cenie

⁵²⁴ Uchwała SN(7) z 21.12.2007 r., III CZP 74/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 95.

⁵²⁵ Zob. M. Czarnecka, *art. 4j...*, op. cit., s. 106; oraz Wyrok SA we Wrocławiu z 28.10.2022 r., I AGa 118/22, LEX nr 3433749.

⁵²⁶ Postanowienie SO w Warszawie z 12.05.2022 r., XXIII Ga 1251/20, LEX nr 3431576.

nieodebranej energii elektrycznej⁵²⁷. Poza tym, w literaturze i orzecznictwie wskazuje się na niedopuszczalność zastrzeżenia w umowie sprzedaży energii innych elementów zbliżonych do kary umownej, np. "quasi-kar umownych" lub świadczeń pozostawionych uznaniu stron działających w oparciu o zasadę swobody umów (art. 353¹ k.c.). Nie spełniają one bowiem ograniczeń właściwych dla stosowania kar umownych, przewidzianych w art. 483-484 k.c.⁵²⁸.

W związku z powyższym należy skonstatować, że art. 4j. ust. 3a. u.p.e. uwzględnia dwojakie ograniczenie swobody umów w zakresie nakładania sankcji umownych na odbiorcę zmieniającego dostawcę energii. Po pierwsze przewiduje on zakaz nakładania na odbiorcę kosztów i odszkodowań innych niż wynikające z treści umowy. Po drugie, nawet w przypadku prawidłowego zastrzeżenia kar umownych, wspomniana regulacja ogranicza ich wymiar, umożliwiając stosowanie jedynie takich kar, których wysokość nie będzie prowadzić do faktycznego pozbawienia odbiorcy prawa do zmiany dostawcy energii. Jak się wydaje, w tym zakresie przepisy prawa energetycznego stanowią *lex specialis* wobec art. 484 § 2. k.c. odnoszącego się do miarkowania rażąco wygórowanej kary umownej. Uznać należy, że interpretacja dopuszczalności nakładania kar umownych z tytułu wypowiedzenia umowy sprzedaży energii, w pełni uwzględniająca *ratio legis* art. 4j. ust. 3a. u.p.e., zmierzać powinna do indywidualizacji oceny dopuszczalności wykorzystania kar umownych przede wszystkim w zależności od sytuacji ekonomicznej odbiorcy końcowego.

3.2.4.3. Obowiązki informacyjne

Regulacja umowy sprzedaży energii wiąże się także z nałożeniem na strony daleko idących obowiązków informacyjnych⁵²⁹. Jak twierdzi

⁵²⁷ Wyrok SN z 17.01.2020 r., IV CSK 579/17, LEX nr 2766614.

⁵²⁸ M. Czarnecka, *art. 4j..., op. cit.*, s. 106; Wyrok SA we Wrocławiu z 28.10.2022 r., I AGa 118/22, LEX nr 3433749; Wyrok SN z 17.01.2020 r., IV CSK 579/17, LEX nr 2766614.

⁵²⁹ Więcej na temat problematyki obowiązków informacyjnych w prawie gospodarczym publicznym: J. Olszewski, *Nowe obowiązki informacyjne w prawie*

M. Czarnecka, wprowadzenie rozbudowanych wymogów informacyjnych w umowach sprzedaży energii wynika ze specyfiki dobra jakim jest energia elektryczna i służy przede wszystkim ochronie jej odbiorców⁵³⁰. Zdecydowanym minusem zastrzeżenia tych obowiązków jest jednak ryzyko nadmiernego formalizmu, czy rygoryzmu w sporządzaniu treści umów, co może stanowić rodzaj bariery w handlu energią⁵³¹.

Jak się wydaje, pomimo wskazywanych uciążliwości, stosowanie obszernych obowiązków informacyjnych w ramach sprzedaży energii uznać należy za konieczne. Znajduje to szczególne uzasadnienie w kontekście liberalizacji rynku energetycznego przewidującej coraz bardziej aktywny i samodzielny udział odbiorców energii jako jego uczestników, co z kolei wymaga wyposażenia ich w konieczną do tego wiedzę. Jej surogatem są klauzule informacyjne uwzględnione na podstawie u.p.e. Realizację obowiązków informacyjnych można więc postrzegać jako element ściśle związany z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego, jednocześnie umożliwiając rozwój rynku energetycznego w sposób bardziej zrównoważony.

W przypadku sprzedaży energii największą ilość obowiązków informacyjnych przewidziano w umowach zawieranych z odbiorcami końcowymi w gospodarstwach domowych⁵³². Wynika to przede wszystkim ze zbyt dużej asymetrii wiedzy w zakresie funkcjonowania rynku energii pomiędzy tą grupą a przedsiębiorstwami energetycznymi, co wpływa niekorzystnie na sytuację konsumenta i kształtowanie się konkurencji⁵³³.

Wśród elementów informacyjnych wspólnych dla wszystkich wariantów umowy sprzedaży energii wskazać należy zaś na

publicznym [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 93-100.

⁵³⁰ M. Czarnecka, *Obowiązki informacyjne a zachowania konsumentów na rynku energii elektrycznej. Studium ekonomii prawa*, Warszawa 2018, s. 32 i n.

⁵³¹ Zob. P. Myszor, *Przeregulowanie i chaos na rynku energii w Unii są bardzo niepokojące* (dostęp: <https://www.wnp.pl/hutnictwo/przeregulowanie-i-chaos-na-rynku-energii-w-unii-sa-bardzo-niepokojace,684215.html> 13.07.2023).

⁵³² Szczególnym przykładem jest obowiązek dostarczenia odbiorcy aktualnego zbioru praw konsumenta energii, o którym mowa w art. 5 ust. 6e u.p.e.

⁵³³ M. Czarnecka, *Z problematyki ochrony praw konsumenta na rynki energii elektrycznej*, [w:] „*Studia Ekonomiczne*” 2014, nr 200, s. 45.

obowiązek powiadomienia w sposób przejrzysty i zrozumiały o podwyżce cen lub stawek opłat w ciągu jednego okresu rozliczeniowego od dnia tej podwyżki⁵³⁴. Innym obowiązkiem spoczywającym na sprzedawcy jest informowanie odbiorców o strukturze paliw zużytych lub innych nośników energii służących do wytworzenia energii elektrycznej sprzedanej przez niego w poprzednim roku kalendarzowym oraz o miejscu, w którym są dostępne informacje o wpływie wytwarzania tej energii na środowisko, co najmniej w zakresie emisji dwutlenku węgla i radioaktywnych odpadów⁵³⁵. Poza tym, umowy sprzedaży energii powinny także zawierać postanowienia określające sposób postępowania w razie utraty przez odbiorcę możliwości wywiązywania się z obowiązku zapłaty za dostarczoną energię lub usługi związane z jej dostarczaniem.

Jak więc można zaobserwować, projektując przepisy zakładające obowiązki informacyjne ustawodawca dał wyraz zaangażowaniu w politykę środowiskową. Poza tym szczególne znaczenie przypisano ekonomicznym aspektom bezpieczeństwa energetycznego, wprowadzając mechanizmy czytelnego informowania o podwyższaniu cen lub opłat oraz wymuszając ujęcie wprost w umowie procedury postępowania na wypadek powstania zaległości płatniczych.

3.2. Działania regulacyjne podejmowane przez państwo w obszarze umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Przeprowadzone rozważania dotyczące statusu prawnego umowy sprzedaży energii i działań regulacyjnych państwa w tym obszarze stanowią tło i punkt wyjścia do badań nad zagadnieniem

⁵³⁴ Art. 5 ust. 6 u.p.e.

⁵³⁵ Art. 5 ust. 6a u.p.e.

węższym i bardziej szczegółowym – wpływu państwa na umowę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Nabywanie i zbywanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych opiera się o przepisy odnoszące się do umowy sprzedaży energii, w rozumieniu ogólnym, oparte głównie o art. 5 u.p.e. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych wpisuje się bowiem w treść szerokiego pojęcia energii, rozumianej w prawie energetycznym jako „energia przetworzona w dowolnej postaci”⁵³⁶. Oznacza to, że postanowienia umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych u podstaw muszą być zgodne z przepisami odnoszącymi się do umowy sprzedaży energii w ujęciu ogólnym, ponieważ nie funkcjonują w prawie polskim przepisy, które odrębnie i zarazem kompleksowo regulowałyby zbycie energii ze źródeł odnawialnych⁵³⁷.

Przyjmując jako podstawę umowę sprzedaży energii, należy jednak wyraźnie podkreślić, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych stanowi przedmiot obrotu gospodarczego o szczególnym statusie prawnym, różniącym się od innych rodzajów energii. Autonomia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu unormowań wykazana została w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania. Należy jednak nadmienić, że poza aspektami normatywnymi inne są także warunki rynkowe zbywania i nabywania energii ze źródeł odnawialnych, uwzględniając koszty produkcji, kształtowanie się cen, sposób dostarczania energii czy występujące w obrocie gospodarczym modele handlowe dotyczące zbywania tego towaru⁵³⁸.

Powyższa odrębność energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu obrotu gospodarczego powoduje, że także umowa sprzedaży, której przedmiotem jest ten rodzaj energii

⁵³⁶ Art. 3 pkt 1 u.p.e.

⁵³⁷ A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne OZE (odnawialnych źródeł energii) i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015, s. 65-67.

⁵³⁸ C. Furlan, C. Mortarino, *Forecasting the impact of renewable energies in competition with non-renewable sources*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews“, nr 81, cz. 2, 2018, s. 1879-1886.

staje się obszarem interwencji ustawodawcy, która częstokroć jest odmienna niż w przypadku zbycia innych rodzajów energii. Wspólną cechą tych działań regulacyjnych jest przede wszystkim wytyczanie coraz węższych granic zasady swobody kontraktowania. Jak się wydaje ingerencja władzy państwowej w ramach umowy sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych szczególnie widoczna jest w ramach następujących obszarów:

- regulacja treści umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych;
- regulacja statusu prawnego stron umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych;
- obowiązek zawarcia umowy sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych;
- oddziaływanie na ukształtowanie ceny energii w ramach umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych;
- uregulowanie sposobu dostarczania energii w ramach umów sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

3.3.1. Regulacja treści umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Podstawowy przejaw publicznoprawnej ingerencji ustawodawcy w umowę sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych wiąże się z interwencją natury regulacyjnej i odnosi się do wskazania obowiązkowych składników tego kontraktu. Przepisy u.p.e. poszerzają bowiem katalog postanowień, które powinny zostać zawarte w ramach umowy sprzedaży energii.

W art. 5 ust. 2e. u.p.e. ustawodawca zastrzegł, że umowa sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii powinna uwzględniać obowiązkowe składniki umowy sprzedaży energii, o których mowa art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.e., a ponadto

wskazywać rodzaj OZE, z którego wytworzono energię elektryczną stanowiącą przedmiot tej umowy⁵³⁹.

Z kolei w art. 82 ust. 1 u.o.z.e. ustawodawca wskazał obowiązkowe składniki umowy sprzedaży energii z instalacji OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW, objętej aukcyjnym systemem wsparcia, zawieranej ze sprzedawcą zobowiązanym⁵⁴⁰. Umowa uwzględniać ma cenę skorygowaną energii elektrycznej, ilość energii elektrycznej w MWh, jaką jest obowiązany wytworzyć wytwórca energii elektrycznej w poszczególnych latach, okres trwania umowy, informacje o prawach wytwórcy energii elektrycznej, w tym o sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów, zobowiązanie wytwórcy do zgłoszenia sprzedawcy zobowiązanemu daty wytworzenia po raz pierwszy energii elektrycznej oraz postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, z zastrzeżeniem, że powstanie różnicy pomiędzy ilością wytworzonej energii elektrycznej zgłoszonej sprzedawcy zobowiązanemu a ilością energii elektrycznej rzeczywiście dostarczonej do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej nie będzie uważane za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy⁵⁴¹.

Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja rozszerzenia obowiązkowych składników treści umowy sprzedaży energii wytworzonej z OZE zasługuje na negatywną ocenę. Jej powodem jest przede wszystkim uciążliwość krępująca autonomię woli stron umowy, a także ograniczona skuteczność mechanizmu polegającego na wprowadzeniu wymaganych elementów umowy sprzedaży – brak większości z nich nie powoduje nieważności umowy, co zostało wspomniane w podrozdziale dotyczącym obowiązkowych składników umowy sprzedaży energii.

⁵³⁹ Art. 5 ust. 2e u.p.e.

⁵⁴⁰ Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.z.e., sprzedawcą zobowiązanym jest wyznaczony przez Prezesa URE sprzedawca energii elektrycznej, który realizuje obowiązek zakupu energii elektrycznej, o którym mowa w art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 70c ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 u.o.z.e.

⁵⁴¹ Art. 82 ust. 1 u.o.z.e.

Wyjątkowo spektakularnym przejawem nadregulacji ze strony ustawodawcy jest także obowiązek wprowadzony w art. 5 ust. 11a. u.p.e., który zobowiązuje wytwórcę do poinformowania Prezesa URE nie tylko o zawarciu umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale także o stronach tej umowy, ilości i cenie energii elektrycznej stanowiącej jej przedmiot, a także lokalizacji i rodzaju odnawialnego źródła energii, z którego ta energia została wytworzona, oraz okresie, na jaki ta umowa została zawarta⁵⁴².

W powyższym przypadku ustawodawca nałożył na wytwórcę obowiązek ujawnienia informacji mogących stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵⁴³. Warto dodać, że obowiązek ten rozszerzony został także na tych wytwórców, którzy zawarli te umowy przed wejściem w życie ustawy. Taki rodzaj ingerencji państwa wydaje się nieproporcjonalny – nie dotyczy on umów sprzedaży innych nośników energii, a ustawodawca nie wykazał, jakie względy powodują konieczność poinformowania organów o komercyjnych aspektach zawieranych umów.

W świetle powyższego można więc zaryzykować tezę, że skala działań regulacyjnych podjętych przez państwo w obszarze regulacji treści umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, polegająca na wprowadzeniu obligatoryjnych składników treści umowy oraz wyjątkowo szerokich obowiązków notyfikacyjnych, stoi w kontraście do wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: RED II)⁵⁴⁴, która wyraźnie nakazuje usunięcie nieuzasadnionych barier administracyjnych dla tego typu umów i ułatwienie ich upowszechniania⁵⁴⁵. Omawiane rozwiązania legislacyjne, po

⁵⁴² Art. 5 ust. 11a u.p.e.

⁵⁴³ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

⁵⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

⁵⁴⁵ Art. 15 ust. 8 RED II.

pierwsze, znacząco krępują zasadę swobody kontraktowania i usztywniają strukturę umowy sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych. Po drugie, komplikują otoczenie prawne energetyki odnawialnej – ustawodawca postanowił wprowadzić specyficzne wymogi treściowe wobec umów sprzedaży, mimo że ich pominięcie, w świetle orzecznictwa, w większości przypadków nie będzie skutkować nieważnością umowy.

3.3.2. Regulacja statusu prawnego stron umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Kolejnym przejawem posłużenia się przez ustawodawcę funkcją regulacyjną w obszarze umowy sprzedaży energii jest ograniczenie katalogu podmiotów mogących prowadzić działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym zakresie prawo publiczne dokonuje więc pewnej nadbudowy nad przepisami k.c., które określają podstawowe strony umowy sprzedaży.

W świetle prawa energetycznego, identyfikowana w k.c. funkcja sprzedawcy, zawężona jest tylko do podmiotów dysponujących koncesją lub wpisem do rejestru działalności regulowanej (wyjątkiem w tym zakresie są prosumenci energii odnawialnej). Z kolei funkcja kupującego, w u.p.e. identyfikowana jest pod postacią odbiorcy, czyli podmiotu, który otrzymuje lub pobiera energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym⁵⁴⁶. Ustawa prawo energetyczne wyróżnia przy tym szczególny typ odbiorcy tj. odbiorcę końcowego dokonującego zakupu energii na własny użytek⁵⁴⁷.

Z punktu widzenia granic oddziaływania na umowę sprzedaży energii, regulacja publicznoprawna szczególnie rozwinięta została w odniesieniu do podmiotów zbywających energię. Obecne unormowania dotyczące tej sfery są efektem długotrwałej ewolucji legislacji prokonkurencyjnej w sektorze energetycznym. Jej szczególnym przejawem były przyjęte przez UE trzy tzw. pakiety

⁵⁴⁶ Art. 3 pkt 13 u.p.e.

⁵⁴⁷ Art. 3 pkt 13a u.p.e.

liberalizacyjne⁵⁴⁸, których głównym celem była integracja europejskiego rynku energii, ułatwiająca utrzymanie cen na możliwie najniższym poziomie oraz poprawiająca standard usług i bezpieczeństwo dostaw⁵⁴⁹.

Jednym z ważniejszych przejawów wdrożenia pakietów liberalizacyjnych jest zaistnienie w polskim systemie prawnym zasady rozdziału (ang. *unbundlingu*) w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych. Opiera się ona przede wszystkim na efektywnym wyodrębnieniu działalności przesyłowej od działalności związanej z wytwarzaniem i dostarczaniem energii⁵⁵⁰. Chodzi więc o wydzielenie działalności sieciowej, funkcjonującej w ramach monopolu naturalnego, od innych obszarów aktywności przedsiębiorstw energetycznych, w ramach, których możliwe jest występowanie konkurencji. Jak bowiem wskazuje M. Szydło, funkcjonujące wcześniej przedsiębiorstwa zintegrowane, obejmujące swoją działalnością zarówno eksploatację sieci, jak również wytwórstwo, sprzedaż towarów, którym przyznawane były prawa wyłączne, skutecznie blokowały rozwój konkurencji w sektorach infrastrukturalnych⁵⁵¹.

Na podstawie zasady rozdziału, normowanej przede wszystkim w art. 9d u.p.e., przedsiębiorstwa energetyczne prowadzą, co do zasady, niezależną od siebie działalność w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji, magazynowania oraz obrotu energią elektryczną. Zasada rozdziału wraz z wprowadzeniem przepisów umożliwiających dostęp do sieci stronom trzecim (ang. *third party*

⁵⁴⁸ Zob. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 368-377.

⁵⁴⁹ Zob. M. Swora, *Inteligentne sieci i inteligentne systemy pomiarowe w energetyce w świetle przepisów trzeciego pakietu liberalizacyjnego*, [w:] „Europejskie Prawo Sądowe”, 2010, nr 4, s. 56–60; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym...*, s. 370.

⁵⁵⁰ Zob. M. Pawełczyk, *Unbundling jako przejaw prokonkurencyjnych mechanizmów europeizacji prawa energetycznego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 433; M. Szydło, *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym. Część I*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2007, nr 2, s. 2–12.

⁵⁵¹ Więcej M. Szydło, *Regulacja...*, op. cit., s. 255 i n.

access, dalej: TPA) doprowadziła do ograniczenia znaczenia przedsiębiorstw energetycznych zintegrowanych pionowo. Ma to istotny wpływ na kwestię ustalenia stron umowy sprzedaży energii. Po pierwsze, doprowadziło to do wprowadzenia szczególnych norm regulujących status prawny i ramy działalności podmiotów zajmujących się zbywaniem energii tj. prowadzących działalność w zakresie obrotu energią elektryczną albo jej wytwarzaniem⁵⁵². Po drugie, głęboko reformując struktury rynku energetycznego umożliwiono pojawienie się na nim podmiotów nie dysponujących własnym zapleczem sieciowym, co umożliwiło zaistnienie na nim także producentów energii ze źródeł odnawialnych.

W przypadku podmiotów zbywających energię ze źródeł odnawialnych występują szczególne odrębności normatywne, które wymagają pogłębionej analizy w dalszej części opracowania. Ustawa o odnawialnych źródłach energii w odrębny sposób normuje bowiem m.in. status prawny wytwórcy energii, a także wprowadza wewnętrzną typologię form organizacyjno-prawnych właściwych dla producentów energii w ramach tzw. energetyki lokalnej.

3.3.2.1. Wytwórca energii ze źródeł odnawialnych

Ustawa o odnawialnych źródłach energii przewiduje autonomiczne pojęcie wytwórcy, a tym samym odróżnia kategorię wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych od producentów innych rodzajów energii. Zawarta w niej definicja kwalifikuje pod tym pojęciem „podmiot, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej: EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wytwarzający energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii lub wytwarzający biogaz rolniczy w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na

⁵⁵² Jak bowiem potwierdza orzecznictwo, w przypadku posiadania koncesji na wytwarzanie energii nie jest wymagane uzyskanie dodatkowej koncesji na jej sprzedaż. Zob. Wyrok SN z 5.11.2008 r., III SK 7/08, OSNP 2009, nr 23-24, poz. 330.

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w wyłącznej strefie ekonomicznej”⁵⁵³.

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, przytoczona definicja ma charakter podmiotowo-przedmiotowy⁵⁵⁴. W ramach aspektu podmiotowego do tej grupy kwalifikowane są jednostki będące odrębnymi podmiotami prawa, o siedzibie umiejscowionej zgodnie z wymogami u.o.z.e. Przepisy nie narzucają formy prawno-organizacyjnej, w której funkcjonować ma wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁵⁵⁵. Ponadto, u.o.z.e nie zawężyła tej kategorii jedynie do przedsiębiorców. Wśród desygnatów tego pojęcia uwzględnić można zatem między innymi wytwórców energii z mikroinstalacji, nieprowadzących działalności gospodarczej⁵⁵⁶ czy gminy⁵⁵⁷. W tym zakresie, pojęcie wytwórcy opisane w u.o.z.e wykracza poza definicję przedsiębiorstwa energetycznego, wynikającą z u.p.e. Wydaje się, że tak pojemne ujęcie tej kategorii stanowi celowy zabieg ustawodawcy uwzględniający decentralizację produkcji energii ze źródeł odnawialnych⁵⁵⁸. Jak bowiem trafnie wskazuje M. Szyrski, rozproszone wytwórstwo energii ze źródeł odnawialnych to ważny komponent bezpieczeństwa energetycznego, a nadto, w optyce społecznej, stanowi element realizacji tzw. prawa do energii⁵⁵⁹.

Z kolei podstawowym uwarunkowaniem przedmiotowym pozwalającym na zakwalifikowanie danej jednostki jako wytwórcy jest przede wszystkim rodzaj wykonywanej działalności, polegający na produkcji określonej ustawowo kategorii dóbr (energii

⁵⁵³ Art. 2 pkt 39 u.o.z.e.

⁵⁵⁴ E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 3, s. 102.

⁵⁵⁵ Przeciwnieństwem są chociażby unormowania dotyczące operatora systemu przesyłowego, tj. art. 9k u.p.e.

⁵⁵⁶ A. Frąckowiak, *art. 2* [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, Warszawa 2016, s. 52.

⁵⁵⁷ Zob. E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako podmiot...*, s. 93–107.

⁵⁵⁸ M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2021, nr 83, s. 183–197.

⁵⁵⁹ M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, s. 102.

elektrycznej, ciepła lub biogazu rolniczego) w ramach instalacji OZE zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w wyłącznej strefie ekonomicznej. Dla spełnienia kryterium przedmiotowego kluczowe znaczenie zdają się mieć przede wszystkim zezwolenia upoważniające do prowadzenia działalności gospodarczej właśnie w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wśród nich najbardziej kompleksowy i pogłębiony charakter ma decyzja koncesyjna. Obok niej funkcjonują również formy uproszczone – wpisy do rejestru i zgłoszenia.

Rodzaj pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zależy przede wszystkim od mocy zainstalowanej instalacji OZE oraz rodzaju paliw wykorzystywanych do produkcji energii. Jak trafnie zauważają E. Kosiński i M. Trupkiewicz, ustawodawca relatywizuje zasady i warunki prowadzenia działalności przez wytwórcę, przede wszystkim w zależności od rozmiaru instalacji, co do zasady ograniczając zakres obowiązków formalnych w przypadku instalacji mających mniejszy potencjał wytwórczy⁵⁶⁰. W przypadku OZE koncesja wymagana jest jedynie w przypadku instalacji o mocy większej niż 1 MW⁵⁶¹. Elektrownie o mocy nie większej niż 1 MW objęte są wpisem do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, a zatem postępowaniem dużo bardziej uproszczonym i szybszym aniżeli postępowanie koncesyjne.

Z kolei przykładem różnicowania wymogów reglamentacyjnych w zależności od zastosowanego paliwa jest kwestia biogazowni rolniczych. Jednostki te – właśnie ze względu na zastosowanie konkretnego rodzaju substratu (biomasy rolniczej pozwalającej na produkcję biogazu rolniczego) – podlegają wpisowi do rejestru biogazowni rolniczych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Tym

⁵⁶⁰E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako podmiot...*, s. 104.

⁵⁶¹ Art. 3 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 z późn. zm.).

samym wytwórcy dysponujący wspomnianymi instalacjami stają się zwolnieni z przeprowadzania postępowania koncesyjnego.

Kończąc analizę aspektu przedmiotowego w ramach pojęcia wytwórcy warto nadmienić, że u.o.z.e stawia przed nim wymóg prowadzenia działalności poprzez wykorzystanie instalacji OZE znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w wyłącznej strefie ekonomicznej. Zgodnie z u.o.z.e instalacja OZE stanowi wyodrębniony zespół: urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego - a także połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego⁵⁶². Warto zaznaczyć, że przytoczona definicja instalacji OZE jest pojęciem wyjściowym i obejmuje swoim zakresem rozmaite inne podtypy instalacji służących produkcji energii ze źródeł odnawialnych, m.in. wspomniane wcześniej mikroinstalacje.

3.3.2.2. Specyficzne formy organizacyjno-prawne dla energetyki lokalnej

Ustalając katalog podmiotów zbywających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych należy zwrócić uwagę na specyfikę form organizacyjno-prawnych właściwych dla tzw. energetyki lokalnej.

Energetyka lokalna to zjawisko polegające na produkcji energii na szczeblu regionalnym, pochodzącej głównie z odnawialnych źródeł, w interesie lokalnych wspólnot, których celem jest przede wszystkim osiągnięcie względnej samodzielności energetycznej – w tym także pośrednio uniezależnienie się od dostaw energii⁵⁶³. Kategorią zbliżoną do energetyki lokalnej jest energetyka obywatelska, zakładająca aktywny udział obywateli przy wykorzystaniu technologii OZE na

⁵⁶² Art. 2 pkt 13 u.o.z.e.

⁵⁶³ M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne...*, op.cit, s. 69-72.

rynku energii⁵⁶⁴ umożliwiając inwestowanie oraz wspólne wykorzystanie OZE w celu zaspokojenia zapotrzebowania na energię oraz zabezpieczenie jej dostaw⁵⁶⁵.

W literaturze podkreśla się, że ważną determinantą rozwoju energetyki lokalnej jest powołanie odrębnych struktur organizacyjno-prawnych uwzględniających specyfikę rozproszonej produkcji energii. Zdaniem autorów artykułu *Renewable Energy Communities as Socio-Legal Institutions: A Normative Frame for Energy Decentralization?* instytucjonalizacja prawna takich struktur umożliwia osadzenie ich w systemie energetycznym oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania, na co wskazują przykłady Wielkiej Brytanii i Kanady⁵⁶⁶. Jak się wydaje pogląd ten współdzielony jest także przez prawodawcę europejskiego. Motyw 65. dyrektywy RED II wzywa państwa członkowskie do umożliwienia rozwoju zdecentralizowanych technologii opartych na energii odnawialnej i jej magazynowania, na warunkach niedyskryminacyjnych i bez utrudnień dla finansowania inwestycji w infrastrukturę. Prawodawca europejski wprost uznał, że dążenie do zdecentralizowanej produkcji energii niesie ze sobą wiele korzyści, w tym wykorzystanie lokalnych źródeł energii, większe bezpieczeństwo dostaw energii w skali lokalnej, krótsze odległości transportu oraz mniejsze straty przesyłowe, czy też rozwój i spójność społeczności poprzez zapewnienie źródeł dochodu oraz tworzenie miejsc pracy na poziomie lokalnym⁵⁶⁷.

W prawie krajowym uwzględniono odrębne formy organizacyjno-prawne dla podmiotów, których specyfika obejmuje działalność w ramach wspomnianej energetyki lokalnej. Podmioty te można uznać za specyficzne podtypy wytwórców energii, funkcjonujące na

⁵⁶⁴ Zob. P. Devine-Wright, *Energy citizenship: Psychological aspects of evolution in sustainable energy technologies* [w:] *Governing Technology for Sustainability*, red. J. Murphy, Londyn 2007, s. 63–88.

⁵⁶⁵ B. Kupiec, *Analiza prawno-porównawcza klastra energii i Bürgerenergiegemeinschaft*, [w:] "Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny", 2022, nr 2, s. 94.

⁵⁶⁶ M. A. Heldeweg, S. Saintier, *Renewable energy communities as 'socio-legal institutions': A normative frame for energy decentralization?*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews“, nr 119, 2020, s. 5-6.

⁵⁶⁷ Motyw 65. RED II.

zasadach określonych w u.o.z.e. Co istotne, przynależność do tych form zazwyczaj wiąże się z jednoczesnym objęciem ich publicznymi systemami wsparcia, co zasadniczo odróżnia te jednostki od wytwórców profesjonalnych, czyli wytwórców, których działalność wykracza poza sferę energetyki lokalnej, uzyskujących wsparcie najczęściej na drodze konkurencyjnej – poprzez aukcje odnawialnych źródeł energii (jeśli w ogóle).

Zdecydowanie najpowszechniej reprezentowaną instytucją w ramach energetyki lokalnej jest prosument energii odnawialnej. Na podstawie danych Agencji Rynku Energii, pod koniec 2023 r. w Polsce funkcjonowało 1 382 797 jednostek prosumenckich (w tym 1 382 446 mikroinstalacji fotowoltaicznych), o łącznej mocy zainstalowanej przekraczającej 10 GW⁵⁶⁸. Tym samym instalacje prosumenckie decydowały o większości produkcji energii słonecznej w Polsce. Cechą charakterystyczną prosumentów jest dychotomiczna aktywność na rynku energii – prosumenci są bowiem odbiorcami końcowymi energii, którzy jednocześnie wytwarzają energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacjach. Ustawa zastrzega ponadto, że w przypadku odbiorców innych niż gospodarstwa domowe, status prosumenta może być nadany jedynie tym podmiotom, których nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁶⁹.

Należy zaznaczyć, że od czasu wprowadzenia do polskiego prawa instytucji prosumenta energii odnawialnej, na podstawie zmiany ustawy o odnawialnych źródłach energii z 22 czerwca 2016 kategoria ta została istotnie rozbudowana⁵⁷⁰. Uzyskanie statusu prosumenta stało się możliwe również dla przedsiębiorców. Zniknął także

⁵⁶⁸ Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna o energii elektrycznej. Listopad 2023*, Warszawa 2023, s. 19.

⁵⁶⁹ Art. 2 pkt 27a u.o.z.e.

⁵⁷⁰ Definicja prosumenta wprowadzona została poprzez art. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

zastrzeżony pierwotnie wymóg związania umową kompleksową, przez co prosument zyskał swobodę wyboru odbiorcy energii⁵⁷¹. Wykształciły się także nowe typy tej działalności - prosument zbiorowy oraz prosument lokatorski. Ich uwzględnienie w systemie prawnym umożliwia korzystanie ze wsparcia zarezerwowanego dla energetyki prosumenckiej, przez podmioty działające w ramach budynków wielolokalowych⁵⁷². Wprowadzenie obu tych form prawnych, w pewnym stopniu odpowiada zatem na zgłaszane w literaturze zastrzeżenia, krytykujące brak możliwości realizacji działalności prosumenckiej w ramach budownictwa wielorodzinnego, przez odbiorców energii, którzy nie dysponowali niezbędną powierzchnią dla posadowienia własnej instalacji OZE⁵⁷³.

Inną strukturą organizacyjno-prawną właściwą dla energetyki lokalnej są spółdzielnie energetyczne. Pomimo długiej historii ruchu spółdzielczego w Polsce, instytucja spółdzielni energetycznych jest stosunkowo nowa i nierozpowszechniona⁵⁷⁴. W wykazie spółdzielni energetycznych prowadzonym przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na dzień 12.06.2024 r. funkcjonowało jedynie 35 takich podmiotów, obejmujących tylko mikroinstalacje fotowoltaiczne, najczęściej lokowane na terenach wiejskich⁵⁷⁵. Jak podkreśla się w literaturze brak popularności tej instytucji w Polsce wynika przede wszystkim z barier legislacyjnych, w postaci m.in. przepisów ograniczających obszar działalności

⁵⁷¹ Zmiany pozwalające na uwzględnienie w grupie prosumentów także przedsiębiorców oraz podmiotów niezwiązanych umową kompleksową wprowadził art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.).

⁵⁷² Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk 1704, Sejm IX kadencji

⁵⁷³ B. Kupiec, *Status prawny prosumenta energii odnawialnej na gruncie prawa polskiego w świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, [w:] „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne”, 2021, nr 35, s. 92.

⁵⁷⁴ Pojęcie spółdzielni energetycznej do ustawy o odnawialnych źródłach energii wprowadziła ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych, Dz. U. 2016, poz. 925

⁵⁷⁵ Wykaz spółdzielni energetycznych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dostęp: <https://www.gov.pl/web/kowr/zatwierdzenie-w-wykazie-spoldzielni-energetycznych-12.06.2024>).

spółdzielni czy regulacji limitujących swobodę zrzeszania się w ramach spółdzielni energetycznych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Wskazywanym czynnikiem jest także niechęć społeczna do spółdzielczości wynikająca z zaszłości Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵⁷⁶.

Podobnie jak w przypadku prosumentów, działalność spółdzielni energetycznych nakierowana jest przede wszystkim na zaspokajanie własnych potrzeb energetycznych jej członków. Zgodnie z definicją spółdzielni energetycznej oznacza spółdzielnię w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze lub ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków⁵⁷⁷. W związku z tym spółdzielnia energetyczna staje się podmiotem zbywającym energię w ramach umowy sprzedaży w zasadzie jedynie w odniesieniu do jej nadwyżek, nieskonsumowanych przez członków spółdzielni.

Ostatnią charakterystyczną dla energetyki lokalnej formą organizacyjno-prawną są klastry energii, będące rodzajem porozumienia w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, oraz inne podmioty wskazane w u.o.z.e., dotyczącego wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii⁵⁷⁸. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że będąc cywilnoprawnym porozumieniem, klastry nie posiada osobowości prawnej⁵⁷⁹. Jego konstrukcja zbliżona jest zatem do spółki cywilnej. W związku z tym, w przypadku zbycia energii wyprodukowanej w ramach klastra, stronami umowy sprzedaży będą poszczególni członkowie klastra, działając jako niezależni wytwórcy.

⁵⁷⁶ M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy...*, op. cit., s. 184.

⁵⁷⁷ Art. 2 pkt 33a u.o.z.e.

⁵⁷⁸ Art. 2 pkt 15a u.o.z.e.

⁵⁷⁹ B. Kupiec, *Analiza prawnoporównawcza klastra energii i Bürgerenergiegemeinschaft...*, op. cit., s. 97.

3.4. Obowiązek zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Zawarcie umowy sprzedaży zasadniczo ma charakter dobrowolny i zależne jest od woli stron, które dochodzą do tego w ramach przewidzianych w k.c. trybów: złożenia oferty, prowadzenia negocjacji, aukcji lub przetargu. Powyższa zasada doznaje jednak pewnych ograniczeń na skutek oddziaływania publicznoprawnego, szczególnie w obszarze energetyki odnawialnej. Ustawa o odnawialnych źródłach energii oraz u.p.e. przewidują bowiem dwa główne modele ingerencji pozwalające na władcze doprowadzenie do nawiązania stosunku sprzedaży między stronami.

Pierwszym ze wspomnianych modeli jest ustawowy obowiązek kontraktowania, polegający na zobowiązaniu niektórych przedsiębiorstw energetycznych do nabycia energii od określonych podmiotów, w celu wykonania zadań przewidzianych przepisami prawa. Odmowa zawarcia umowy przez podmiot zobowiązany możliwa jest tylko w uzasadnionych przypadkach, w drodze wyjątku.

Z kolei drugim modelem jest doprowadzenia do nawiązania stosunku sprzedaży energii w drodze decyzji Prezesa URE, wydawanej w trybie 8 ust. 1 u.p.e. W przeciwieństwie do pierwszego modelu, który opiera się na ustawowym obowiązku zawarcia umowy, tryb o którym mowa w art. 8 u.p.e. zarezerwowany jest dla spraw spornych, w ramach których organ władczo może ukształtować treść stosunku prawnego nawiązywanego między stronami⁵⁸⁰.

Nałożenie obowiązku zawarcia umowy jest szczególnym przykładem limitacji wolności działalności gospodarczej poprzez głębokie ograniczenie zasady swobody umów oraz innych wiążących się z nią zasad prawa prywatnego, takich jak zasada autonomii woli stron czy równości kontraktowej podmiotów.

⁵⁸⁰ Por. Wyr. Sądu Antymonopolowego z 21.07.1999 r., XVII Ame 24/99, Wok. 2000, Nr 11, s. 56)

3.4.1. Ustawowy obowiązek kontraktowania

Przykładami relacji gospodarczych nawiązywanych na drodze ustawowego obowiązku kontraktowania są chociażby: obowiązkowe zawarcie umowy kompleksowej przez sprzedawcę z urzędu, czy związanie się umową sprzedaży rezerwowej.

W literaturze prawa energetycznego podkreśla się, że nałożenie obowiązku kontraktowania służy przeniesieniu na podmioty prywatne funkcji związanych z pełnioną niegdyś bezpośrednio przez państwo rolą w sektorze energetycznym. Jak pisze A. Kurzawa, w związku z przekazaniem realizacji usług z zakresu energetyki podmiotom prywatnym i rezygnacją z monopolu w tym zakresie, państwo nałożyło na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek świadczenia usług z zakresu energetyki⁵⁸¹. Podobnego zdania jest M. Szydło wskazując, że to zabiegi prywatyzacyjne, a także wchodzenie na rynek nowych prywatnych podmiotów przejmujących część zadań wykonywanych dotąd wyłącznie przez przedsiębiorców publicznych, sprawiły, że w miejsce regulacji wykonywania zadań publicznych za pomocą instrumentów właścicielskich wejść musiała regulacja władcza⁵⁸². Z kolei T. Długosz podkreśla, że tworzenie pogłębionych ram regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych jest zjawiskiem paralelnym do stopniowego zmniejszania się odpowiedzialności państwa za stan i kształt energetyki sieciowej⁵⁸³.

Obowiązek kontraktowania stanowi również ważny przejaw interwencji publicznej w ramach umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jego funkcja w energetyce odnawialnej wydaje się jednak nieco inna niż ta, o której mowa powyżej. Jak się wydaje nie służy on zastąpieniu zadań państwa pełnionych niegdyś w ramach monopolu sieciowego ani nie jest

⁵⁸¹ A. Kurzawa, *Publicznoprawny obowiązek zawierania umów cywilnoprawnych przez przedsiębiorstwa energetyczne*, Studenckie Zeszyty Naukowe 2018, 21, s. 83-92.

⁵⁸² M. Szydło, *Regulacja...*, op. cit., s. 63-67, 126-127, 130-131.

⁵⁸³ T. Długosz, *Ramy prawne budowy sieci energetycznych w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010, s. 45.

nakierowany na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Jego główny wymiar wiąże się zaś z funkcją wspierania gospodarki, przede wszystkim poprzez zakup energii elektrycznej po gwarantowanej cenie od wytwórców, co prowadzi to ustabilizowania finansowego ich działalność.

Zadania wpisujące się w treść obowiązku kontraktowania w ramach energetyki odnawialnej wykonywane są przez tzw. sprzedawcę zobowiązanego, czyli podmiot wyznaczony przez Prezesa URE na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.z.e⁵⁸⁴. Najważniejszym kryterium decydującym o wyborze sprzedawcy zobowiązanego jest ilość wolumenu energii zbytej na rzecz odbiorców końcowych. Informacja na temat tegoż wolumenu przekazywana jest przez operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych. Na podstawie tych danych Prezes URE przypisuje funkcję sprzedawcy zobowiązanego wobec podmiotu, który w danym roku (między 1 stycznia a 31 sierpnia) dokonał sprzedaży energii o najwyższym wolumenie na rzecz odbiorców końcowych⁵⁸⁵. Nadmienić należy również, że sprzedawca zobowiązany wyznaczany jest indywidualnie dla obszaru działalności danego operatora systemu dystrybucyjnego⁵⁸⁶.

Realizacja obowiązku kontraktowania stanowiła pierwszy mechanizm zinstytucjonalizowanego wsparcia OZE, który uwzględniony został w pierwotnej treści ustawy prawo energetyczne z 1997 r.⁵⁸⁷, precyzowany treścią rozporządzenia ministra gospodarki w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku z 1999 r.⁵⁸⁸. Jego aktualne zastosowanie zostało jednak zredukowane i obecnie dotyczy głównie wsparcia wytwórstwa w ramach struktur energetyki lokalnej lub produkcji energii z małych instalacji OZE, a zatem działalności podmiotów - przynajmniej w założeniu - mniej profesjonalizowanych

⁵⁸⁴ Art. 40 ust. 1 u.o.z.e.

⁵⁸⁵ Art. 40 ust. 2 u.o.z.e.

⁵⁸⁶ Art. 40 ust 3 pkt 1 u.o.z.e.

⁵⁸⁷ Art. 9 ust. 4 u.p.e.

⁵⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku (Dz. U. Nr 13, poz. 119).

i mniej samodzielnych w kontekście funkcjonowania na rynku energetycznym.

Przykładem realizacji obowiązku kontraktowania w energetyce odnawialnej jest zakup niewykorzystanej energii elektrycznej z mikroinstalacji, wytworzonej przez wytwórcę innego niż prosument energii odnawialnej, będącego przedsiębiorcą niekorzystającym z rozliczeń o których mowa w art. 4 ust. 1-3 u.o.z.e.⁵⁸⁹. Warto podkreślić, że obowiązek ten ma charakter jednostronny tzn. obejmuje zobowiązanie do nabycia energii przez wyznaczonego odbiorcę, gdy energia ta oferowana jest przez wytwórcę, natomiast sam wytwórca może zbyć ją również na rzecz innego, wybranego przez siebie podmiotu⁵⁹⁰.

Należy zaznaczyć, że mimo powyższych ograniczeń natury publicznoprawnej, stosunek prawny nawiązywany wskutek realizacji obowiązku kontraktowania wciąż ma charakter cywilnoprawny, co potwierdza ugruntowane orzecznictwo, jednoznacznie wskazujące, że ustawa może być źródłem zobowiązania cywilnoprawnego, co rozciąga się także na obowiązek kontraktowania⁵⁹¹. W tym przypadku obowiązek kontraktowania oznacza zatem przyznanie określonej grupie wytwórców roszczenia o zakup energii przez sprzedawcę zobowiązanego, co stanowi rodzaj gwarancji, zapewniającej, że energia wyprodukowana i wprowadzona do sieci zostanie odebrana i rozliczona na warunkach finansowych odpowiadających średniej rynkowej cenie energii elektrycznej⁵⁹². Dodać należy, że co do zasady, obowiązek zakupu energii ma charakter terminowy. Rozpoczyna się od pierwszego dnia wprowadzenia energii do sieci dystrybucyjnej i trwa przez okres kolejnych 15 lat, nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2047 r.⁵⁹³ W związku z tym można zaryzykować twierdzenie, że

⁵⁸⁹ Art. 40 ust. 1 u.o.z.e.

⁵⁹⁰ Art. 41 ust. 1a. u.o.z.e.

⁵⁹¹ Wyrok SN z 17.02.2023 r., II CSKP 644/22, LEX nr 3549747. Wyrok SN z 8.05.2014 r., III SK 46/13, LEX nr 1482418.

⁵⁹² Cena zakupu energii elektrycznej, o której mowa w ust. 1, wynosi 100% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym w poprzednim kwartale ogłoszonej przez Prezesa URE na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18a ustawy - Prawo energetyczne.

⁵⁹³ Art. 41 ust. 4 u.o.z.e.

obowiązek ten ma charakter przejściowy, służący przygotowaniu wytwórców do dalszego samodzielnego funkcjonowania na rynku energetycznym.

Zakres obowiązku kontraktowania zdecydowanie wykracza poza wspomniany zakup energii z mikroinstalacji. Rozciąga się on również m.in. na zakup energii elektrycznej z małych instalacji OZE o łącznej mocy elektrycznej mniejszej niż 500 kW, które rozpoczęły produkcję energii przed wejściem w życie rozdziału 4 u.o.z.e, dotyczy to także niektórych instalacji wykorzystujących do produkcji energii biogaz rolniczy⁵⁹⁴. Warto również wspomnieć, że zgodnie z u.o.z.e obowiązek kontraktowania stanowi również komponent aukcyjnego systemu wsparcia – dzieje się tak w przypadku instalacji OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW⁵⁹⁵.

W świetle powyższych rozważań obowiązek kontraktowania jawi się jako przejaw szczególnie głębokiej ingerencji publicznej w swobodę umów, a tym samym ograniczenia wolności gospodarczej. Jego znaczenie gospodarcze w obszarze energetyki odnawialnej zdaje się jednak spadać. W obecnej formie znajduje on zastosowanie wobec wytwórców działających w ramach niewielkich instalacji OZE, uzupełniając systemy wsparcia. Tendencja do zmniejszania znaczenia obowiązku kontraktowania w energetyce odnawialnej wydaje się nieodłącznie związana z procesami liberalizacji rynku energetycznego. Obowiązek kontraktowania stanowi wprawdzie instrument stabilizujący sytuację ekonomiczną wytwórcy, jednak należy zaryzykować tezę, że w swojej obecnej treści trudno przypisać mu cechy prokonkurencyjne. W związku z tym postulować trzeba dalszą marginalizację jego oddziaływania na funkcjonowanie sektora energetyki odnawialnej, szczególnie że jego podtrzymywanie zdaje się nie przystawać do kierunków rozwoju tego obszaru nakreślonych

⁵⁹⁴ Art. 42 ust. 2 oraz art. 70c. ust. 2 u.o.z.e.

⁵⁹⁵ Art. 92 ust. 1 u.o.z.e.

m.in. w unijnej dyrektywie 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁵⁹⁶.

3.4.2. Zawarcie umowy sprzedaży w efekcie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Uzupełnieniem ustawowego obowiązku kontraktowania, o którym mowa powyżej, są decyzje administracyjne, wydawane przez Prezesa URE zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.e., na podstawie których organ ten dysponuje możliwością władczego nakazania zawarcia umowy pomiędzy stronami na warunkach określonych w wydanej decyzji.

Uprawnienie pozwalające na władcze zobowiązanie do nawiązania stosunku sprzedaży energii wynika z przyznania Prezesowi URE kompetencji do rozpoznawania sporów na tle umów, których przedmiotem są stosunki dotyczące szeroko pojętego obszaru gospodarki energetycznej. Enumeratywne wyliczenie tych spraw uwzględnione zostało w przywołanym art. 8 ust. 1 u.p.e. W świetle dotychczasowego orzecznictwa regulacja ta powinna być interpretowana ściśle⁵⁹⁷. W szczególności oznacza to, że Prezes URE nie jest władny do rozpatrywania sporów polegających na powództwie o ustalenie stosunku prawnego (na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego [dalej: k.p.c.⁵⁹⁸]), czy postępowań odszkodowawczych za szkody spowodowane działalnością przedsiębiorstw energetycznych.

Kompetencja do rozstrzygania sporów przez Prezesa URE w trybie art. 8 u.p.e. jest ważnym wyjątkiem od zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy⁵⁹⁹. Jak wskazuje się w literaturze, poddanie sporów pod rozpoznanie organu administracji publicznej, w tym przypadku wynika przede wszystkim z poziomu

⁵⁹⁶ Znajduje to szczególne uzasadnienie w świetle motywu 9. dyrektywy wprost wskazującego, że Unia najskuteczniej osiągnęłaby cele dotyczące energii odnawialnej poprzez stworzenie ram rynkowych nagradzających elastyczność i innowacje.

⁵⁹⁷ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 27.10.1999 r., XVII Ama 50/99, Wokanda 2001, Nr 5, s. 56.

⁵⁹⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

⁵⁹⁹ T. Oglódek, *Art. 8 [w:] Prawo energetyczne...*, op. cit, s. 233-234.

skomplikowania spraw, wymagających nierzadko uwzględnienia wiedzy technicznej i znajomości realiów rynkowych⁶⁰⁰. Stąd decyzja o przekazaniu ich pod rozpoznanie przez wyspecjalizowany i fachowy organ⁶⁰¹.

Rozstrzygnięcie sprawy dokonywane jest w drodze decyzji administracyjnej, choć organ wyposażony został również w możliwość wydawania postanowień dotyczących m.in. zabezpieczenia poprzez nakazanie kontynuowania dostaw energii na czas prowadzonego sporu⁶⁰². Przyjmuje się, że wydana przez organ decyzja administracyjna ma charakter konstytutywny i kreuje stosunek prawny pomiędzy stronami sporu⁶⁰³. Charakter prawny wspomnianego rozstrzygnięcia jest jednak spornie pojmowany zarówno w orzecznictwie jak i literaturze. Pojawiają się bowiem opinie wskazujące, że decyzja Prezesa URE wydawana w trybie art. 8 ust. 1 u.p.e. zastępuje oświadczenia woli stron w przedmiocie zawarcia umowy⁶⁰⁴. Z kolei zgodnie z innym stanowiskiem decyzja ta stanowi samoistne źródło stosunku zobowiązaniowego pomiędzy spornymi stronami, co eliminuje konieczność wykorzystywania konstrukcji cywilistycznych⁶⁰⁵. Zastosowanie tej koncepcji zakłada bowiem że akt administracyjny może nie tylko ingerować w granicę swobody umów, ale również zastąpić umowę, wywierając bezpośredni skutek między stronami. Jak się wydaje, za przyjęciem tej koncepcji

⁶⁰⁰ Poza wspomnianymi argumentami, podkreśla się również, że postępowanie przed Prezesem URE jest szybsze, tańsze i mniej sformalizowane niż postępowanie przed sądem, cechując się przy tym wysokim poziomem merytorycznym rozstrzygnięć. Zob. M. Marszałek, *Swoboda...*, op. cit., s. 297.

⁶⁰¹ T. Oglódek, *Art. 8*, [w:] *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 233-234.

⁶⁰² Art. 8 ust. 2 u.p.e. .

⁶⁰³ Warto przy tym dopowiedzieć, że mimo podjęcia przez ustawodawcę decyzji o rozpoznawaniu sporów w drodze decyzji administracyjnej, stronom nie przysługuje na nią zażalenie, co stanowi istotne odstępstwo od podstawowych zasad postępowania administracyjnego. W tym przypadku stronie przysługuje odwołanie od decyzji do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, które składane jest w terminie dwóch tygodni od otrzymania decyzji.

⁶⁰⁴ P. Orzech, Z. Muras, J. Kędzia, *art. 8* [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 921- 922.

⁶⁰⁵ S. Słotwiński, *Status...*, op. cit., s. 82; Wyrok SN z 12.04.2011 r., III SK 42/10, LEX nr 898422.

przemawiają przede wszystkim argumenty natury funkcjonalnej, co zostało podkreślone w orzecznictwie⁶⁰⁶.

Analizując powierzenie Prezesowi URE zadań orzeczniczych związanych z rozpatrywaniem sporów na tle umów energetycznych, podkreślić trzeba, że decyzja administracyjna wydawana przez organ w trybie art. 8 ust. 1 u.p.e. jest przede wszystkim instrumentem regulacyjnym, głęboko ingerującym w wolność działalności gospodarczej⁶⁰⁷. Jak pisze M. Marszałek, możliwe jest wskazanie dwóch głównych funkcji związanych z jego zastosowaniem. Po pierwsze, umożliwia on regulowanie określonego działu gospodarki przez państwo, a po drugie – jest narzędziem korygowania faktycznej nierównorzędności pozycji podmiotów na rynku energetycznym (tj. stron umowy)⁶⁰⁸. Można więc zaobserwować, że omawiany instrument realizuje dwa zasadnicze cele u.p.e. – z jednej strony równoważąc interesy przedsiębiorców energetycznych oraz odbiorców paliw i energii, z drugiej strony przeciwdziałając występowaniu monopolu naturalnych. Tym samym przyznanie Prezesowi URE kompetencji do rozpatrywania sporów, o których mowa w art. 8 ust.1 u.p.e. nadaje temu organowi znaczenie także w perspektywie prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do rynku energetycznego⁶⁰⁹.

Odnosząc powyższy instrument regulacyjny do problematyki umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych należy podkreślić, że ma on charakter wtórny wobec ustawowych obowiązków kontraktowania stanowiących element wsparcia działalności wytwórców.

Przyznanie Prezesowi URE uprawnienia do rozpatrywania sporów o którym mowa w art. 8 ust. 1 u.p.e. nie może być ocenione w sposób jednoznaczny. Koncepcja ta niesie za sobą zmiany, które w oczywisty

⁶⁰⁶ Wyrok SA w Warszawie z 25.05.2012 r., VI ACa 1510/11, LEX nr 1213383.

⁶⁰⁷ S. Słotwiński, *Wpływ ostatecznej decyzji administracyjnej oraz prawomocnego orzeczenia na stosunki cywilnoprawne z zakresu obrotu energią elektryczną*, [w:] „Studia Prawnicze”, 2018, nr 1, s. 83.

⁶⁰⁸ M. Marszałek, *Swoboda...*, op. cit., s. 297.

⁶⁰⁹ Zob. o zastosowaniu art. 8 ust. 1 u.p.e. w kontekście ochrony prawa konkurencji: P. Orzech, Z. Muras, J. Kędzia, *Art. 8...*, op. cit., s. 938-940.

sposób pozytywnie wpływają na funkcjonowanie gospodarki energetycznej – chodzi tu przede wszystkim o wspomnianą rolę Prezesa URE w zakresie ochrony konkurencji, jak również o merytoryczne i organizacyjne usprawnienie rozpatrywania sporów zawisłych na kanwie umów energetycznych. Rewersem są jednakże dość charakterystyczne dla tej konstrukcji prawnej konflikty. W tym zakresie wskazać należy przede wszystkim na nie do końca przejrzystą granicę wobec uprawnień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKIK) oraz konflikt związany z faktycznym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez organ administracji publicznej nie będący sądem, co w dalszej kolejności prowadzi do wątpliwości związanych z oddziaływaniem decyzji administracyjnej organu w sferze stosunków umownych (zobowiązaniowych).

3.5. Ukształtowanie ceny w ramach umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Umowa sprzedaży energii jest umową odpłatną. Cena energii jest kluczową determinantą dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa energetyczne. Uiszczenie ceny jest podstawowym świadczeniem odbiorcy energii i ekwiwalentem nabywanego przez odbiorcę prawa majątkowego w postaci dostępu do energii. Biorąc pod uwagę względy ekonomiczne – cena stanowi odzwierciedlenie takich elementów jak: relacja popytu do podaży, koszt produkcji energii czy pozycja rynkowa stron umowy. Uzyskanie środków pieniężnych na skutek zapłaty ceny stanowi więc treść zarobkowego charakteru działalności jej zbywcy. Zarazem wskazanie ceny albo ustalenie sposobu jej określenia są przedmiotowo istotnymi elementami umowy sprzedaży energii. Brak tych składników skutkuje nieważnością umowy sprzedaży.

Swoboda ustalenia ceny jest powszechnie uznawana w literaturze jako ważny przejaw wolności gospodarczej⁶¹⁰. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na szczególnie status prawny energii, państwo znacząco zawęża jej granice w obszarze gospodarki energetycznej. Problematyka kosztów energii to zagadnienie o dużej doniosłości społecznej i gospodarczej. Akceptowalna społecznie i gospodarczo cena energii stanowi bowiem ważną determinantę bezpieczeństwa energetycznego⁶¹¹. Potwierdził to TK, który w wyroku z dnia 26.10.1999 r., o sygn. K 12/99 zauważył, że wyłączenie autonomii woli stron w odniesieniu do kształtowania ceny energii jest konieczne z uwagi na bezpośrednie, istotne skutki społeczne dla obywateli⁶¹².

Jak pisze A. Szafrąński, wypracowanie „złotego środka” między ciągłością dostaw, jakością produktów energetycznych a ich ceną stanowi ważne zagadnienie polityczne w zasadzie w każdym państwie⁶¹³. Z kolei według M. Szydło państwo nie można pozwolić na absolutyzację zasady wolności gospodarczej, zwłaszcza w odniesieniu do cen energii, ponieważ gdyby pozwolić na to by przedsiębiorcy w sposób zupełnie dowolny i niekontrolowany kształtowali swoje ceny, to nieuchronnie okazałoby się, że osadzona w Konstytucji wolność działalności gospodarczej jest fikcją⁶¹⁴. Publiczne oddziaływanie na cenę energii stanowi więc kluczowy aspekt społeczno-gospodarczy wpisujący się w jeden z naczelných celów prawa energetycznego - równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców.

Jak się wydaje kluczową legitymacją dla wspomnianej ingerencji w ukształtowanie ceny energii jest konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej, która zdaniem TK „zakłada koncepcję

⁶¹⁰ Więcej: M. Szydło, *Regulacja...*, op. cit., s. 269; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 42.

⁶¹¹ Zob. K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w warunkach gwałtownego wzrostu cen i kryzysu klimatycznego* [w:] *Rocznik strategiczny 2021/2022*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2022, s. 41 i n.; M. Nowacki, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 21.

⁶¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r. sygn. akt K. 12/99 (Dz. U. Nr 91, poz. 1042).

⁶¹³ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości...*, op. cit., s. 168-173.

⁶¹⁴ M. Szydło, *Administracyjno-prawna regulacja cen*, [w:] „Monitor Prawniczy”, 2002, nr 18, s. 836.

równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania”⁶¹⁵. Płaszczyzna cenowa stanowi zaś wyjątkowo dogodny obszar, który może służyć wspomnianemu równoważeniu interesów, ponieważ stanowi ona rodzaj relacji między wzajemnymi świadczeniami stron⁶¹⁶.

Wspomniana powyżej ingerencja państwowa najczęściej przyjmuje charakter regulacyjny. Instrumentami, które głównie wykorzystywane są przez prawo publiczne do władczego ingerowania w ustalenie ceny energii elektrycznej są przede wszystkim: taryfowanie, obligo giełdowe oraz określenie cen maksymalnych lub cen stałych energii. Wspomniane elementy zostaną poddane analizie w dalszej części opracowania w odniesieniu do specyficznej problematyki umowy sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

3.5.1. Obowiązek taryfowania

Aby wskazać na podstawy publicznej interwencji w kształtowanie się cen energii elektrycznej, w pierwszej kolejności należy odnieść się do mechanizmu taryfowania, który stanowi ważny przejaw realizacji przez państwo funkcji regulacyjnej w ramach sektora energetycznego. Zgodnie z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 1 u.p.e., przedsiębiorstwa energetyczne, którym udzielono koncesji zobowiązane są do ustalenia taryf dla paliw gazowych lub energii, a następnie przedstawienia ich do zatwierdzenia Prezesowi URE, którego główne zadanie polega na równoważeniu interesów uczestników rynku energetycznego⁶¹⁷. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, obowiązek taryfowania cen energii wiąże się ze szczególną ochroną interesu publicznego, który nie poddaje się pełnej rynkowej weryfikacji⁶¹⁸. Działania Prezesa URE dotyczące taryfowania służą

⁶¹⁵ Wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

⁶¹⁶ M. Szydło, *Administracyjno-prawna regulacja cen...*, op. cit., s. 836.

⁶¹⁷ Art. 45 w zw. z art. 47 u.p.e.

⁶¹⁸ A. Dobrowolski, D. Nowak, R. Trypens, M. Woszczyk, *art. 47 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, t. 2, s. 697-698.

bowiem zastąpieniu w pewnej mierze mechanizmów rynkowych, które w warunkach konkurencyjnych są podstawowym regulatorem stosunków między kupującymi i odbiorcami⁶¹⁹.

Nakreślony powyżej obowiązek taryfowania cen energii przez lata doznał jednak istotnych odstępstw, co wiąże się z liberalizacją polskiej gospodarki energetycznej i otwarciem jej w szerszym zakresie na działanie mechanizmów rynkowych, w tym przede wszystkim konkurencji⁶²⁰. Prawo energetyczne przypisuje Prezesowi URE kompetencję polegającą na możliwości zwolnienia przedsiębiorstwa energetycznego z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji⁶²¹. Jak bowiem trafnie uznał Sąd Antymonopolowy w wyroku z 13.10.1999 r. „celowość kontrolowania przez Prezesa URE taryfy przedsiębiorstwa energetycznego, w trybie art. 47 u.p.e., traci rację bytu wówczas, gdy na danym rynku zaistnieją dostatecznie trwałe i silne mechanizmy ekonomiczne, nie pozwalające przedsiębiorstwu energetycznemu na jednostronne dyktowanie cen. Taka sytuacja, stosownie do art. 49 u.p.e., ma miejsce na rynku zrównoważonym, w którym przedsiębiorstwa energetyczne poddawane są konkurencji.”⁶²²

Kryteria, które Prezes URE bierze pod uwagę zwalniając przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku taryfowania uwzględnione zostały w art. 49 ust. 3 u.p.e. i zaliczają się do nich: liczba uczestników i wielkości ich udziałów w rynku, przejrzystość struktury i zasad funkcjonowania rynku, istnienie barier dostępu do rynku, równoprawne traktowanie uczestników rynku, dostęp do

⁶¹⁹ Ibidem.

⁶²⁰ W przypadku świadczenia usług dostępu do infrastruktury sieciowej, obowiązek taryfowania ciągle ma charakter powszechny. Powodowane jest to brakiem konkurencji na rynku usług dostępowych. Inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie obrotu energią elektryczną, gdzie obowiązek taryfowy dotyczy przede wszystkim cen sprzedaży energii elektrycznej dla odbiorców w ramach grupy G (gospodarstw domowych); za: M. Będkowski-Kozioł, W. Wrochna, *Obowiązki regulacyjne spoczywające na przedsiębiorstwach energetycznych i pozostałych użytkownikach systemu energetycznego* [w:] „Energetyka Rozproszona”, nr 5-6, 2021, s. 94-96.

⁶²¹ Art. 49 ust. 1 u.p.e.

⁶²² Wyrok Sądu Antymonopolowego z 13.10.1999 r., XVII Ame 35/99, LEX nr 56259.

informacji rynkowej, skuteczność kontroli i zabezpieczeń przed wykorzystywaniem pozycji ograniczającej konkurencję, dostępność do wysoko wydajnych technologii⁶²³. Warto pamiętać, że jest to katalog otwarty, a wystąpienie żadnej z powyższych przesłanek nie przesądza samoistnie o istnieniu warunków konkurencji⁶²⁴.

Wspomniana kompetencja Prezesa URE, władnego zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryfy do zatwierdzenia, zgodnie z orzecznictwem stanowi jedyną możliwość odstąpienia od obowiązku taryfowania, który stanowi powinność publicznoprawną⁶²⁵. Warto jednak zaznaczyć, że ustawodawstwo nie dookreśla trybu ani formy, w którym przedmiotowe zwolnienie powinno zostać wydane. Jak uznał SN w wyroku z 20.09.2011 r. „przepis art. 49 ust. 1 Prawa energetycznego nie określa wyczerpująco, w jakim trybie Prezes Urzędu ma zwalniać przedsiębiorstwa energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia ani tym bardziej, jak powinien procedować, cofając przedmiotowe zwolnienie”⁶²⁶.

Jak dotąd, omawiane zwolnienia z obowiązku taryfowania wydawane były w formie stanowisk publikowanych przez Prezesa URE, kierowanych do szerszych grup uczestników rynku energetycznego. Z perspektywy umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych za kluczowe uznać należy stanowisko z dnia 28.06.2001, w którym Prezes URE, z dniem 01.07.2001 zwolnił przedsiębiorstwa posiadające koncesję na wytwarzanie lub obrót energią elektryczną z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf dla energii elektrycznej, uznając, że działają one na rynku konkurencyjnym⁶²⁷. Wyjątki od tego zwolnienia dotyczyły zaś przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających

⁶²³ Art. 49 ust 3 u.p.e.

⁶²⁴ M. Swora, A. Falecki, *art. 49 [w:] Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 731-743.

⁶²⁵ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 10.05.2000 r., XVII Ame 59/99, LEX nr 56168.

⁶²⁶ Wyrok SN z 20.09.2011 r., III SK 5/11, OSNP 2012, nr 19-20, poz. 253.

⁶²⁷ Urząd Regulacji Energetyki, *Stanowisko w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia* [w:] Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 4, 2001, s. 4.

energię elektryczną w skojarzeniu z produkcją ciepła, operatora systemu przesyłowego oraz sprzedaży energii przez przedsiębiorstwa energetyczne posiadające jednocześnie koncesję na przesyłanie i dystrybucję energii elektrycznej – w odniesieniu do energii sprzedawanej odbiorcom końcowym przyłączonym bezpośrednio do sieci tych przedsiębiorstw⁶²⁸.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze niejednoznacznie oceniany jest jednak charakter prawny tych komunikatów. Część autorów poddaje w wątpliwość ich obowiązywanie, uznając, że Prezes URE posłużył się instrumentem prawnym w postaci generalnego aktu administracyjnego, który nie został wyraźnie przewidziany w Konstytucji RP⁶²⁹. Pogląd ten znajduje podstawę w literalnej wykładni art. 49 ust. 3 u.p.e., który wprost stanowi, że zwolnienie z obowiązku taryfowania przybiera postać decyzji. Taka argumentacja uzasadniana jest także art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁶³⁰, zgodnie z którymi organ administracji rozstrzyga sprawę indywidualnie, co do jej istoty w formie decyzji administracyjnej⁶³¹. Wydaje się jednak, że interpretacją dominującą, zarówno w świetle orzecznictwa, jak i poglądów doktryny jest uznanie, że art. 49 ust.1 u.p.e. nadaje Prezesowi URE kompetencje do wydawania generalnego aktu administracyjnego, a w związku z tym publikowane stanowiska dotyczące zwolnienia z obowiązku taryfowania mają charakter prawnie wiążący⁶³². Potwierdza to wyrok SN z 20.01.2011 r., w którym sąd stwierdził, że wprowadzenie komunikat Prezesa URE z 28.06.2001 r. nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., to jednak należy uznać, że stanowi on władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, złożone na

⁶²⁸ Ibidem.

⁶²⁹ J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 275.

⁶³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁶³¹ M. Swora, A. Falecki, *art. 49...*, s. 744-745.

⁶³² Zob. I Muszyński, *art. 49 [w:] Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2023.

podstawie i w granicach przepisu prawa materialnego, tj. art. 49 ust. 1 u.p.e., które zmierza do wywołania skutku prawnego przewidzianego w tym przepisie, uznając za prawnie skuteczne zwolnienie z obowiązku taryfowania na podstawie przedmiotowego komunikatu⁶³³.

Jak się wydaje powyższe stanowisko SN podyktowane jest przede wszystkim dbałością o stabilność obrotu gospodarczego i sankcjonuje praktykę stosowaną przez regulatora, przyjętą przez przedsiębiorców energetycznych. Budzi jednak poważne wątpliwości przede wszystkim w perspektywie zasady legalizmu i dbałości o pewność prawa. Rozwiązaniem znacznie mniej kontrowersyjnym byłaby realizacja kompetencji Prezesa URE dotycząca zwolnienia z obowiązku zatwierdzania taryf w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, co postulowane jest przez część przedstawicieli literatury⁶³⁴. Innym rozwiązaniem, które należałoby poddać rozważeniu jest zakotwiczenie w polskim porządku prawnym instytucji generalnego aktu administracyjnego i zmiana art. 49 ust. 1 u.p.e. umożliwiająca objęcie tymże aktem generalnym wszystkich dotychczasowych adresatów zwolnienia taryfowego.

3.5.2. Cena energii elektrycznej jako efekt oddziaływania państwa na rynek energii

Coraz bardziej ograniczone znaczenie mechanizmu taryfowania, wiąże się z urynkowieniem ceny sprzedaży energii elektrycznej. Co prawda istnieją od tej zasady wyjątki⁶³⁵, jednak zasadniczo zakłada się, że cena energii nie powinna być kształtowana w sposób władczy i jednostronny przez państwo, ale stanowi wypadkową ekonomicznej relacji popytu i podaży.

Wydaje się, że podstawą powyższego założenia jest powoływana już wcześniej zasada społecznej gospodarki rynkowej. Jak pisze C. Banasiński, oddziaływanie państwowe na prywatną gospodarkę nie

⁶³³ Wyrok SN z 20.01.2011 r., III SK 20/10, LEX nr 794506.

⁶³⁴ M. Swora, A. Falecki, *art. 49...*, s. 744 i n.

⁶³⁵ Ich przejawami są zwłaszcza: funkcjonowanie mechanizmu taryfowania, cen stałych lub pułapów cen maksymalnych energii.

może naruszać rynkowego mechanizmu koordynacji działań gospodarczych obywateli⁶³⁶. Według A. Szafrąńskiego i Z. Szażyk, w ramach zasady społecznej gospodarki rynkowej, to właśnie wolny rynek stanowi podstawową płaszczyznę określania ceny, z zastrzeżeniem jej ewentualnej korekty ze względu m.in. na urzeczywistnianie sprawiedliwości społecznej⁶³⁷. Z kolei E. Kundera przypomina, że koncepcja kształtowania cen w oparciu o mechanizm konkurencji rynkowej stanowiła podstawową treść zasady społecznej gospodarki rynkowej wyrażaną już przez jej niemieckich protoplastów – W. Röpke oraz W. Euckena⁶³⁸.

Unormowania kierunkowo odnoszące się do urzeczywistnienia zasady społecznej gospodarki rynkowej w obszarze gospodarki energetycznej zawarte zostały przede wszystkim w unijnym rozporządzeniu 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁶³⁹ oraz dyrektywie 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁶⁴⁰. W obu przywołanych aktach prawnych, prawodawca europejski jednoznacznie opowiedział się za urynkowaniem cen sprzedaży energii elektrycznej. W motywie 20. rozporządzenia 2019/943 wskazano, że „podstawowe zasady rynkowe powinny przewidywać, że podstawę ustalania cen energii elektrycznej powinno stanowić prawo popytu i podaży”⁶⁴¹. W tym samym rozporządzeniu wprost wskazano, że cenę energii ustala się na podstawie popytu i podaży, a zasady rynkowe mają sprzyjać

⁶³⁶ C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy*, op. cit., s. 52.

⁶³⁷ A. Szafrąński, Z. Szażyk, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 70.

⁶³⁸ E. Kundera, *Koncepcje społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 2015, n. 3695, s. 84-85.

⁶³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁶⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁴¹ Motyw 20. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

swobodnemu kształtowaniu cen⁶⁴². Do cen rynkowych odwołuje się także dyrektywa 2019/994, gdzie wskazano, że niezakłócone ceny rynkowe energii skłaniać będą państwa do inwestycji w połączenia transgraniczne oraz inwestycje w sieć oraz nowe jednostki wytwórcze⁶⁴³. Dyrektywa 2019/994 zastrzega przy tym, że nawet świadczenie obowiązków użyteczności publicznej w formie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej powinny być stosowane bez naruszania zasady wolnego rynku⁶⁴⁴.

Warto zwrócić uwagę, że w obu powołanych aktach prawnych podkreślono, że urynkowienie sprzedaży energii elektrycznej służyć będzie rozwojowi energetyki odnawialnej. W motywie 9. dyrektywy 2019/944 prawodawca europejski wprost wskazał, że „dobrze funkcjonujące struktury rynku energii elektrycznej to kluczowy czynnik umożliwiający wykorzystywanie energii odnawialnej”⁶⁴⁵. Z kolei rozporządzenie 2019/943 stanowi, że urzeczywistnienie wewnętrznego rynku energii w UE możliwe będzie dzięki efektywnej integracji OZE, którym należy przyznać pierwszeństwo dysponowania⁶⁴⁶. Wydaje się zatem, że kierunki obrane przez prawodawstwo europejskie w coraz mniejszym stopniu odnoszą się energetyki odnawialnej jako do obszaru wymagającego systemowego wsparcia ze strony państw członkowskich, a energetykę odnawialną postrzegają jako ważny i samodzielny komponent kształtowanego rynku wewnętrznego rynku energii UE.

⁶⁴² Art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁶⁴³ Motyw 20. i 21. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁴⁴ Motyw 23. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁴⁵ Motyw 9. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁴⁶ Motyw 6. i 7. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

Przedstawiony proces urynkowania cen sprzedaży energii, tylko częściowo wiąże się ze zmniejszeniem władztwa państwa w tym zakresie. Wprawdzie odchodzenie od taryfowania energii jednoznacznie oceniać należy jako poszerzenie marginesu wolności gospodarczej, jednak nie oznacza to zupełnego zaprzestania publicznej interwencji w rynek energetyczny, w tym również w kształtowanie cen energii. W istocie rzeczy, państwo godząc się na „przeniesienie” obrotu energią na rynek energii nie rezygnuje z instrumentów jego regulacji i oddziaływania na cenę, realizując przy tym cele polityki energetycznej.

Obecnie wyróżnić można trzy, podstawowe szczeble krajowego rynku energii: rynek kontraktowy (umów bezpośrednich), rynek giełdowy (organizowany przede wszystkim przez Towarową Giełdę Energii) i rynek bilansujący (rynek techniczny operatora systemu przesyłowego)⁶⁴⁷. Elementem odrębnym jest rynek mocy, bowiem w tym przypadku przedmiotem transakcji nie jest wytworzona energia elektryczna, a moc dyspozycyjna netto, czyli gotowość do dostarczania energii do sieci⁶⁴⁸. Znacząca interwencja władzy państwowej w kształtowanie cen energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych widoczna jest przede wszystkim w ramach dwóch kluczowych segmentów krajowego rynku energii, tj. rynku kontraktowego oraz rynku giełdowego.

3.5.2.1 Oddziaływanie organów państwa na rynek kontraktowy

Głównym instrumentem ingerencji państwa w rynek kontraktowy, o istotnym wpływie na kształtowanie się ceny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stało się wyłączenie stosowania tzw. obliga giełdowego. Obligo giełdowe utożsamiane było z obowiązkiem sprzedaży przez wytwórców całości wytworzonej przez nich energii

⁶⁴⁷ M. Czarnańska, *Obowiązki informacyjne a zachowania konsumentów na rynku energii elektrycznej. Studium ekonomii prawa*, Warszawa 2018, s. 18.

⁶⁴⁸ Urząd Regulacji Energetyki, *Rynek mocy. Informacje Ogólne*, (dostęp: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/rynek-mocy/8991,Informacje-ogolne.html> 14.07.2023)

elektrycznej na giełdach towarowych, na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany lub na zorganizowanej platformie obrotu prowadzonej przez spółkę prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej giełdę towarową⁶⁴⁹. Obowiązek ten funkcjonował w prawie energetycznym między 2010 r. a 2022 r., zaś jego głównym celem było upublicznienie handlu energią, a przez to wprowadzenie przejrzystości i konkurencyjności w tym zakresie⁶⁵⁰.

Warto zauważyć, że art. 49a u.p.e. regulujący zakres zastosowania tzw. obliża giełdowego przewidywał szereg ograniczeń tego obowiązku, wyraźnie zastrzegając, że nie podlega mu energia elektryczna wytworzona z instalacji OZE⁶⁵¹. Ustawodawca umożliwił tym samym sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poza rynkiem regulowanym, w ramach kontraktów dwustronnych. Był to kluczowy czynnik z punktu widzenia kształtowania cen, bowiem w ramach rynku kontraktowego cena energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie podlegała tzw. mechanizmowi cen krańcowych, który służy wyznaczaniu ceny energii w ramach obrotu na Towarowej Giełdzie Energii, na podstawie ceny oferowanej przez najdroższą jednostkę funkcjonującą w danym momencie w systemie energetycznym⁶⁵². Dzięki temu wytwórcy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach kontraktów dwustronnych mieli możliwość zaproponowania niższej ceny sprzedaży energii aniżeli większość jednostek konwencjonalnych zobowiązanych do sprzedaży energii na rynku giełdowym, co zwiększało szanse na upowszechnienie długoterminowych umów sprzedaży energii

⁶⁴⁹A. Kościuk, *art. 49a [w:] Prawo energetyczne. Komentarz*, red. A. Kościuk, 2023, LEX/el.

⁶⁵⁰Zob. F. Grzegorzczak, J. Hejnar, *Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej (analiza ekonomiczna wybranych zagadnień prawnych)*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2014, nr 7-8, s. 127-140.

⁶⁵¹Art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104 z późn. zm.).

⁶⁵²Zob. Polski Komitet Energii Elektrycznej, *Mechanizm kształtowania cen energii* (dostęp: <https://pkee.pl/aktualnosci/mechanizmy-ksztaltowania-cen-energii/14.07.2023>)

elektrycznej ze źródeł odnawialnych typu *corporate PPA* (ang. *Power Purchase Agreement*, dalej: PPA)⁶⁵³.

Obowiązek stosowania obliga giełdowego zniesiony został na mocy nowelizacji ustawy prawo energetyczne z 29 września 2022 r.⁶⁵⁴ Jak się wydaje jej główną motywacją była interwencja mająca na celu zmniejszenie się cen energii. Otóż inicjatywa legislacyjna dotycząca zniesienia obowiązku sprzedaży energii na rynku regulowanym podejmowana była w momencie bezprecedensowych wzrostów giełdowej ceny energii. Jak wynika z danych Towarowej Giełdy Energii, średnioważona cena energii elektrycznej w indeksie Base na Rynku Dnia Następnego ukształtowała się w roku 2022 na poziomie 796,17 zł/MWh, co oznaczało wzrost o 395,00 zł/MWh względem roku 2021⁶⁵⁵. Z kolei w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, ustawodawca jednoznacznie uznał, że jedną z przyczyn wzrostu cen energii jest wspomniany mechanizm ceny krańcowej i dlatego należy rozszerzyć możliwość transakcji dwustronnych, opartych o indywidualne ceny – niższe niż te dyktowane w oparciu o mechanizm ceny krańcowej⁶⁵⁶.

Powyższa nowelizacja zasługuje na negatywną ocenę. Po pierwsze, nie zostało potwierdzone, że interwencja znosząca obligo giełdowe jednoznacznie przyczyniła się do obniżek średnich cen energii elektrycznej w Polsce. Zarazem wyłączenie obliga giełdowego, prowadzące do zmniejszenia wolumenu energii, która podlega obrotowi na Towarowej Giełdzie Energii, długoterminowo grozi utratą wiarygodności tego rynku⁶⁵⁷. Jednocześnie w związku z

⁶⁵³ Zob. J. Plebański, *Umowy bezpośredniej sprzedaży energii odnawialnej typu PPA jako alternatywa dla systemów wsparcia wynikających z ustawy o odnawialnych źródłach energii*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2023, nr 1, s. 111-126.

⁶⁵⁴ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 2370 z późn. zm.).

⁶⁵⁵ Towarowa Giełda Energii, *Podsumowanie działalności TGE w grudniu i w całym 2022 r.*, (dostęp: https://tge.pl/aktualnosci-dane-statystyczne-czytaj?cmn_id=91528&title=Podsumowanie+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+TGE+w+grudniu+i+w+ca%C5%82ym+2022+r, 14.07.2023).

⁶⁵⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2634, Sejm IX kadencji.

⁶⁵⁷ Zob. Stanowisko Konfederacji Lewiatan do ustawy o zmianie ustawy – prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (druk senacki nr 821) w

brakiem transparentności transakcji pozagiełdowych zaktualizowało się ryzyko polegające na zaburzeniu konkurencji na rynku energetycznym, wskutek nadużycia siły rynkowej przez podmioty dysponujące największymi jednostkami wytwórczymi⁶⁵⁸. Taka sytuacja może z kolei negatywnie przełożyć się na sytuację energetyki odnawialnej, która nie jest już objęta swoistym wyjątkiem polegającym na dostępie do rynku kontraktowego, co może wpłynąć na kształtowanie się cen energii ze źródeł odnawialnych i osłabienie konkurencyjności tego sektora.

3.5.2.2. Oddziaływanie organów państwa na rynek giełdowy

Oddziaływanie państwa na sprzedaż energii w ramach rynku giełdowego zdaje się mieć charakter pogłębiony względem ingerencji w rynek kontaktowy. Rynek giełdowy z założenia cechuje się wyższym stopniem formalizmu i zorganizowania – jest on bowiem przestrzenią realizacji transakcji sprzedaży energii na masową skalę. Państwo reglamentuje możliwość prowadzenia tego rynku⁶⁵⁹, reguluje także jego organizację oraz prowadzi nadzór nad instytucjami, które zapewniają możliwość giełdowego handlu energią⁶⁶⁰.

Mimo znacznego poziomu zaangażowania państwa w ukształtowanie rynku giełdowego, jego rozwój stanowi przejaw liberalizacji sektora energetycznego. Powstanie tegoż rynku zwiększyło transparentność handlu energią oraz doprowadziło do sytuacji, gdzie ceny energii elektrycznej odzwierciedlają faktyczne

zakresie odnoszącym się do zniesienia tzw. obliiga giełdowego dla energii elektrycznej.

⁶⁵⁸ Centrum Informacji o Rynku Energii, *Do platformy handlu energią rozwijanej przez PGE dołączył Tauron*, (<https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/do-platfomy-handlu-energia-rozwijanej-przez-pge-dolaczyl-tauron> dostęp 14.07.2023).

⁶⁵⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 380), giełda towarowa może być prowadzona jedynie przez spółkę akcyjną, która uzyskała zezwolenie na prowadzenie giełdy towarowej wydane przez ministra właściwego ds. gospodarki.

⁶⁶⁰ Zob. K. Gorzelak, *Platformy obrotu instrumentami finansowymi* [w:] *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne. Prawne aspekty obrotu*, K. Gorzelak, A. Braciszewska, J. Braciszewska, T. Rogalski, Warszawa 2011, s. 90-93

relacje rynkowe – głównie za sprawą Towarowej Giełdy Energii⁶⁶¹. Należy przychylić się do tezy M. Krzykowskiego wskazującego, że funkcjonowanie giełdowego rynku towarowego stanowi instrument regulacji publicznoprawnej zmierzający do rozwoju konkurencji w ramach handlu energią⁶⁶².

Regulacja rynku giełdowego energii jest przestrzenią pogłębionej integracji w ramach UE, która dąży do utworzenia europejskiego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Najważniejsze ramy tej integracji wskazane zostały w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, wprowadzającego kluczowe dla architektury tego rynku akty prawne: rozporządzenie 2019/943⁶⁶³ oraz dyrektywę 2019/44⁶⁶⁴. Warto zaznaczyć, że Unia nie poprzestaje na powyższych regulacjach i podejmuje kroki celem dalszej unifikacji rynków, czego potwierdzeniem jest komunikat Komisji Europejskiej „Electricity Market Design”⁶⁶⁵.

Jednym z najważniejszych efektów przedstawionego procesu integracyjnego jest oddziaływanie na kształtowanie się ceny energii elektrycznej. Jak wspomniano, głównym narzędziem tej ingerencji są przepisy prawa europejskiego – stosowane bezpośrednio lub implementowane do krajowego porządku prawnego. Długofalowym celem europejskiego prawodawcy jest bowiem zapewnienie odbiorcom końcowym bezpiecznej, pewnej, zrównoważonej, konkurencyjnej i przystępnej cenowo energii⁶⁶⁶.

⁶⁶¹ M. Krzykowski, *Towarowa Giełda Energii jako instrument realizacji Obowiązków publicznoprawnych*, [w:] „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2016, z. C, s. 63.

⁶⁶² Ibidem.

⁶⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁶⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁶⁵ Komisja Europejska, *Commission proposes reform of the EU electricity market design to boost renewables, better protect consumers and enhance industrial competitiveness* (dostęp: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1591 14.07.2023).

⁶⁶⁶ Motyw 2. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

Pierwszym instrumentem oddziaływania państwa na obszar giełdowych cen energii jest omawiany wcześniej mechanizm cen krańcowych energii, zgodnie z którym wszyscy wytwórcy energii elektrycznej otrzymują taką samą cenę za energię, którą sprzedają w danym momencie, wyznaczaną w oparciu o najwyższą cenę energii spośród jednostek wytwórczych wprowadzających energię do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Z kolei z perspektywy kształtowania ceny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych szczególnie warte uwagi są mechanizmy uelastyczniające rynek, dostosowujące go do zmiennej podaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – zależnej głównie od warunków pogodowych. Stanowią one tzw. odpowiedź odbioru, wpływając na zmianę poboru energii elektrycznej przez odbiorców końcowych w stosunku do ich zwykłego poboru energii elektrycznej, w odpowiedzi na sygnały rynkowe. Instrumentem umożliwiającym taką elastyczną reakcję uczestników rynku giełdowego są umowy z cenami dynamicznymi, zwane również „taryfami dynamicznymi”.

Zgodnie z dyrektywą 2019/944 państwa członkowskie zobowiązane są dostosować ramy regulacyjne do zawierania umów z ceną dynamiczną energii elektrycznej⁶⁶⁷, które rozumiane są jako umowy na dostawy energii elektrycznej między dostawcą a odbiorcą końcowym, odzwierciedlające wahania cen na rynkach transakcji natychmiastowych, w tym na rynkach dnia następnego i dnia bieżącego, w odstępach co najmniej równych częstotliwości rozliczeń na rynku⁶⁶⁸. Jak wskazują autorzy artykułu *Dynamic tariffs, demand response, and regulation in retail electricity markets*, taryfy dynamiczne stanowią narzędzie umożliwiające wykorzystanie coraz większej dostępności energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

⁶⁶⁷ Art. 11 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁶⁶⁸ Art. 2 pkt 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

poprzez przeniesienie popytu na energię z okresów o niskim poziomie generacji źródeł odnawialnych i wysokim obciążeniu systemu energetycznego na okresy zwiększonej produkcji energii ze źródeł odnawialnych i niskiego obciążenia systemu⁶⁶⁹.

Ważnym uzupełnieniem powyższej regulacji uelastyczniającej kształtowanie się cen energii na rynku giełdowym jest uwzględniony w rozporządzeniu 2019/943 zakaz stosowania maksymalnego ani minimalnego limitu hurtowej ceny energii elektrycznej⁶⁷⁰. W skrajnym przypadku możliwe jest zatem zaistnienie tzw. ujemnych cen energii elektrycznej, czyli sytuacji, w której dystrybutorzy energii elektrycznej są gotowi zapłacić odbiorcom energii elektrycznej za pobór energii elektrycznej⁶⁷¹. Następuje to w przypadku istotnej nadwyżki podaży nad popytem, zazwyczaj związanej z gwałtownym zwiększeniem się poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Jak się wydaje, aby ograniczyć ryzyko zaistnienia ujemnych cen energii elektrycznej, należy rozważyć zmianę § 48 pkt 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną⁶⁷². Obecnie rozporządzenie przewiduje sankcję w postaci obowiązku uiszczenia dodatkowej opłaty, w przypadku przekroczenia przez odbiorcę mocy umownej w zakresie energii pobranej z sieci. Uznać należy, że wspomniana zasada nie powinna mieć jednak zastosowania w przypadkach gwałtownego zwiększenia się wolumenu energii ze źródeł odnawialnych wprowadzanego do sieci. Wówczas regulacje powinny bowiem umożliwić jak największy pobór energii z sieci przez odbiorców, uwzględniając wykroczenie poza przewidzianą moc umowną, aby ograniczyć ryzyko zaistnienia

⁶⁶⁹ B. Guo, M. Weeks, *Dynamic tariffs, demand response, and regulation in retail electricity markets*, [w:] „Energy Economics”, 2022, n. 106, s. 11.

⁶⁷⁰ Art. 10 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁶⁷¹ A. Ganczarek-Gamrot, *Estymacja ryzyka wobec ujemnych cen energii elektrycznej*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, 2017, nr 340, s. 28.

⁶⁷² Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 904).

cen ujemnych, powodowanych m.in. nadpodażą energii w sieci, a zatem doprowadzić do możliwie jak największego zagospodarowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Niezależnie od wspomnianych propozycji zmian, proces uelastyczniania rynku energii sprzyja fluktuacjom ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz potęguje ryzyko destabilizacji na Towarowej Giełdzie Energii. Normatywną odpowiedzią na to ryzyko i ważnym uzupełnieniem systemu handlu energią jest rozporządzenie 1227/2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (dalej: REMIT⁶⁷³), wprost zakazujące dokonywania lub usiłowania manipulacji na hurtowych rynkach energii, uwzględniające szerokie obowiązki informacyjne nałożone na uczestników rynku⁶⁷⁴. Jak się wydaje, kierunek uelastycznienia rynku giełdowego jest w istocie jedyną koncepcją, która umożliwi pełną integrację OZE z systemem energetycznym i wykazuje potencjał do istotnego obniżania średniej ceny energii elektrycznej, z korzyścią dla jej odbiorców⁶⁷⁵. Negatywny wymiar tego procesu, wiążący się z destabilizacją cen, głównie w ramach rynku dnia następnego na Towarowej Giełdzie Energii zdaje się mieć charakter przejściowy, stopniowo możliwy do wyeliminowania na skutek upowszechnienia technologii magazynowania energii⁶⁷⁶ czy rozwoju gospodarki wodorowej, które dają szanse na zagospodarowanie pojawiających się nadwyżek energii ze źródeł odnawialnych.

⁶⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 326, str. 1 z późn. zm.).

⁶⁷⁴ Art. 5 ust. 1 REMIT.

⁶⁷⁵ Więcej: P. Layer, S. Feurer, P. Jochem, *Perceived price complexity of dynamic energy tariffs: An investigation of antecedents and consequences* [w:] „Energy Policy”, 2017, nr 106, s. 244-254.

⁶⁷⁶ K. Rafał., P. Grabowski, *Magazynowanie energii*, [w:] „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk”, 2021, s. 34-40.

3.5.2. Interwencja nadzwyczajna w rynek energii - ceny maksymalne energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Jednym z najbardziej wyrazistych sposobów oddziaływania państwa na kwestię ukształtowania ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych była nadzwyczajna interwencja w rynek energetyczny z 2022 i 2023 r., uzasadniana przede wszystkim rażąco wysokimi kosztami energii m.in. na skutek gwałtownego ograniczenia importu surowców energetycznych z Rosji.

Aktem prawnym stanowiącym normatywną odpowiedź na kryzys energetyczny wywołany w UE było rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii⁶⁷⁷. Wśród wprowadzanych mechanizmów zaradczych, istotną rolę odegrały instrumenty odnoszące się wprost do interwencji państwa w cenę energii elektrycznej. Rozporządzenie wprowadziło bowiem górny pułap dochodów rynkowych (180 EUR/MWh)⁶⁷⁸ uzyskanych przez producentów w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł inframarginalnych, do których zaliczały się też źródła odnawialne, w tym m.in. energia wiatrowa, słoneczna, geotermalna, energia wodna z elektrowni bez zbiorników a także paliwa z biomasy (z wyłączeniem biometanu) oraz energia z odpadów⁶⁷⁹.

Poza wprowadzeniem limitu dochodów wynikających ze sprzedaży wspomnianych rodzajów energii, rozporządzenie umożliwiło również zastosowanie przez państwo działań osłonowych, nakierowanych na łagodzenie wpływu wysokich cen energii elektrycznej na sytuację odbiorców końcowych. Dopuszczono m.in.

⁶⁷⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

⁶⁷⁸ Art. 6 ust. 1 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

⁶⁷⁹ Art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

wprowadzenie obniżek kosztów zakupu energii elektrycznej ponoszonych przez końcowych odbiorców energii elektrycznej, a także ustanowienie rekompensat dla dostawców, dostarczających energię elektryczną odbiorcom poniżej kosztów w następstwie interwencji państwowej lub publicznej⁶⁸⁰. Realizacja tych wysokonakładowych działań możliwa miała być zaś przede wszystkim dzięki środkom stanowiącym nadwyżki nad wspomnianym pułapem dochodów rynkowych ze sprzedaży energii,⁶⁸¹ przy czym rozporządzenie dozwalało również przeznaczyć na ten cel inne środki budżetowe⁶⁸².

Równoległe do wprowadzenia unijnego rozporządzenia 2022/1854, środki służące ograniczeniu cen energii ujęte zostały również w prawie krajowym. Ustawodawca doprowadził bowiem do uchwalenia ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, prowadzącej do zastosowania taryf z 2022 r. w rozliczeniach z tzw. odbiorcami uprawnionymi w 2023 r. (głównie gospodarstwa domowe)⁶⁸³ oraz do przyjęcia ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024, umożliwiającej udzielanie pomocy publicznej rekompensującej określonym grupom przedsiębiorców koszty wynikające z podwyższonych cen energii⁶⁸⁴.

⁶⁸⁰ Art. 10 ust. 4 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

⁶⁸¹ Art. 10 ust 1 rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

⁶⁸² Art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

⁶⁸³ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 269 z późn. zm.).

⁶⁸⁴ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024 (Dz. U. poz. 2088).

Z punktu widzenia sektora energetyki odnawialnej najistotniejsza okazała się jednak ustawa o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku⁶⁸⁵. Wspomniany akt prawny ustanawiał górny pułap przychodów rynkowych, które mogli uzyskać wytwórcy energii ze źródeł inframarginalnych (w tym OZE), przeznaczając wszelkie nadwyżki ponad ten pułap na państwowy Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny. Co istotne, wspomniany pułap dochodów ustanowiony został na poziomie znacząco niższym aniżeli próg 180 EUR/MWh, funkcjonujący w prawie unijnym, a jego konkretny poziom dookreślany był w zależności od rodzaju instalacji OZE oraz objęcia systemem wsparcia⁶⁸⁶.

Przedstawiony proces władczej interwencji państwowej w ustalenie cen maksymalnych energii elektrycznej stanowił z pewnością odstępstwo od realizowanej długofalowo polityki liberalizacji obrotu energią, opartej o mechanizm samoregulacji rynku energii. Zarówno w optyce prawodawcy unijnego, jak i krajowego, nadzwyczajne okoliczności – za które uznano ogólnoeuropejski kryzys bezpieczeństwa energetycznego – mogą, a nawet powinny powodować pogłębioną interwencję w rynek energetyczny ze strony państwa. Zgodzić należy się z R. Blicharzem, który podkreśla, że prawo publiczne może służyć korygowaniu negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych liberalnej gospodarki rynkowej, pozwalając oceniać i mierzyć efektywność funkcjonowania gospodarki krajowej za pomocą szerszych, bardziej zróżnicowanych kryteriów społeczno-ekonomicznych niż sama tylko cena rynkowa

⁶⁸⁵ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁶⁸⁶ Maksymalne pułapy cen wyznaczone były w oparciu o ceny referencyjne w rozumieniu art. 77 ust. 3 pkt 1 u.o.z.e. dla poszczególnych typów instalacji OZE. Zob. § 2 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie sposobu obliczania limitu ceny (Dz. U. poz. 2284 z późn. zm.).

wynikająca z aktualnej relacji popytu do podaży, przypisując prymat kryteriom makroekonomicznym⁶⁸⁷.

O ile zgodzić należy się z samą koncepcją, która zakłada władczą interwencję w rynek energii w sytuacji, która nosi znamiona sytuacji kryzysowej, to jednak głębokie wątpliwości budzi ostateczna treść tejże interwencji. Wydaje się bowiem, że odwołując się do mechanizmu cen maksymalnych oraz limitu dochodów ze sprzedaży, ustawodawca zlekceważył rolę regulatora jako podmiotu szczególnie zobowiązanego do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii. Nawiązując do koncepcji opracowanej przez M. Szydło w monografii „Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych”⁶⁸⁸, uznać można, że w ramach wspomnianej nadzwyczajnej interwencji w rynek energii ustawodawca podjął się zadań wiążących się z wykonywaniem funkcji organu regulacyjnego, jednoznacznie określając chociażby pułapy maksymalnych cen energii albo wyznaczając katalog podmiotów objętych limitem dochodów rynkowych.

Powyższy zabieg okazał się być częściowo nieudany. Szczególnie negatywnie ocenić trzeba wprowadzenie górnych pułapów dochodów rynkowych ze sprzedaży energii wytwarzanej w źródłach infamarginalnych na poziomie znacząco niższym aniżeli limity wynikające z unijnego rozporządzenia 2022/1854, co może budzić zastrzeżenia w świetle zasady bezpośredniości skutku prawa wspólnotowego, a także z punktu widzenia ochrony konkurencji na europejskim rynku wewnętrznym energii. Krajowy ustawodawca wykroczył także poza maksymalny okres stosowania pułapów cenowych dla OZE, określonych w prawie europejskim⁶⁸⁹. Często wskazywaną wadą wspomnianych aktów legislacyjnych są także luki

⁶⁸⁷ R. Blicharz, J. Grabowski, *Prawo a gospodarka* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego.*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, t. 8A, s. 11.

⁶⁸⁸ Zob. M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 327-337.

⁶⁸⁹ Należy nadmienić, że art. 22 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2022/1854 zawęził możliwość stosowania górnego limitu przychodów dla wytwórców OZE do 30 czerwca 2023. Z kolei ustawodawstwo krajowe przewidywało te ograniczenia do 31 grudnia 2023 r.

dotyczące zarówno rodzajów dochodów objętych ograniczeniami, jak i pewna wybiórczość legislatora w odniesieniu do określenia katalogu odbiorców mogących korzystać z zaniżonych cen energii.

Jak się wydaje przyczyną, która zdaje się odpowiadać za zaistnienie powyższych mankamentów jest właśnie wtargnięcie przez ustawodawcę w obszar kompetencji zarezerwowany dla organu regulacyjnego. Interwencja w ukształtowanie cen energii na poziomie legislacyjnym cechuje się nieelastycznością i nie pozwala na bieżące reagowanie, czy dostosowywanie jej do okoliczności faktycznych występujących w danym momencie na rynku. Organem, który dysponuje potencjałem do bardziej zindywidualizowanej ingerencji w mechanizmy rynku energii jest zaś w polskim systemie prawnym Prezes URE i w przyszłości, w przypadku zaistnienia innych zdarzeń domagających się pogłębionej interwencji publicznej w rynek, należałoby uwzględnić zwiększenie roli tegoż organu w wykonywaniu zadań państwa⁶⁹⁰.

3.6. Umowa sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych a sposób dostarczania energii do odbiorców

Regulacja umowy sprzedaży energii obejmuje także problematykę sposobu dostarczania energii do odbiorców. Jest to punkt o kluczowym znaczeniu dla stron kontraktu, bowiem sposób transportu energii wiąże się z takimi aspektami jak m.in. określenie całościowej ceny energii (uwzględniającej opłaty za jej przesył i dystrybucję), ilość dostarczanej energii (kwestia ewentualnych strat przesyłowych), czy lokalizacja instalacji OZE, która często zależna jest od wybranego sposobu dostarczenia energii.

Podstawowa reguła dotycząca dostarczania energii elektrycznej między stronami umowy sprzedaży energii zawarta została w art. 5 ust. 1 u.p.e., który przewiduje, że dostarczanie energii możliwe jest po

⁶⁹⁰ Więcej: K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 197.

uprzednim przyłączeniu sieci. Warunkuje on możliwość dostarczania energii, a tym samym jej sprzedaży, wymagając, by jednostka wytwórcza produkująca energię elektryczną współpracowała z siecią elektroenergetyczną.

Jak wskazuje J. Pokrzywniak⁶⁹¹, relację pomiędzy stosunkiem przyłączenia do sieci, a stosunkami, których przedmiotem jest dostarczenie energii należy kwalifikować jako przykład związku stosunków zobowiązaniowych. Jest nim bowiem stan, gdy trwanie jednego stosunku zależy od trwania drugiego, gdy wykonanie jednego stosunku zależne jest od wykonania drugiego lub gdy co najmniej dwa stosunki łącznie realizują jeden cel gospodarczy, który nie byłby możliwy do osiągnięcia na podstawie tylko jednego z nich⁶⁹². Właśnie taka relacja zdaje się zachodzić pomiędzy umową sprzedaży energii a umową o przyłączenie do sieci.

Uzależniając dostarczanie energii od uprzedniego przyłączenia do sieci, ustawodawca, co do zasady, uniemożliwił sprzedaż energii w sytuacji, gdy choć jedna ze stron umowy sprzedaży energii nie jest przyłączona do sieci. Jest to rozwiązanie znacząco ograniczające zasadę swobody kontraktowania i należy rozważyć jego uelastycznienie. W swojej obecnej postaci wyłącza bowiem możliwość sprzedaży energii elektrycznej podmiotom, które co prawda nie są stroną umowy dystrybucyjnej, ale korzystają z dostępu do energii elektrycznej, np. rozliczając się w oparciu o wskazania podliczników. W sposób szczególny dotyczy to sytuacji prawnej najemców w komercyjnych nieruchomościach wielolokalowych. Obecna treść art. 5 ust. 1 u.p.e. uniemożliwia im bezpośredni zakup energii elektrycznej z instalacji OZE, nawet gdy zlokalizowana jest ona w bezpośrednim sąsiedztwie wynajmowanego lokalu.

Mając na uwadze powyższe uwagi, należy podkreślić, że energetyka odnawialna objęta jest dodatkowymi regulacjami

⁶⁹¹ J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązek jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 285 i n.

⁶⁹² Zob. J. Pokrzywniak, *Broker ubezpieczeniowy – ubezpieczający – ubezpieczyciel. Stosunki zobowiązaniowe*, Bydgoszcz–Poznań 2005, s. 192–195.

szczególnymi dotyczącymi kwestii dostarczania energii do odbiorców. W art. 5 ust. 2d. u.p.e. ustawodawca wprost wskazał, że transport energii elektrycznej stanowiącej przedmiot umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z OZE odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji, w przypadku, gdy strony tej umowy zostały uprzednio przyłączone do sieci, albo za pomocą linii bezpośredniej. Wydaje się, że jest to przepis zbędny, stanowiący przejaw negatywnego zjawiska, jakim jest nadregulacja prawa energetycznego. Nie widać bowiem uzasadnienia dla wprowadzenia dodatkowych, specyficznych wymogów normatywnych dotyczących transportu energii wyprodukowanej właśnie w instalacjach OZE. W związku z tym postulować należy albo zupełne zaprzestanie łączenia przez ustawodawcę przepisów regulujących sprzedaż z przepisami odnoszącymi się do sposobu dystrybucji energii albo usunięcie art. 5 ust. 2d u.p.e. i rozbudowę istniejącego wcześniej art. 5 ust. 1 poprzez uwzględnienie możliwości dostarczenia energii elektrycznej za pomocą linii bezpośredniej.

Choć wspomniana nadregulacja sprzedaży energii jest zjawiskiem negatywnym, to jednak docenić należy unormowanie przez ustawodawcę rozwiązań dotyczących specyfiki dostarczania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, szczególnie poprzez uwzględnienie wykorzystania linii bezpośredniej. Dostarczanie energii za pomocą linii bezpośredniej stanowi co prawda odstępstwo od wskazywanej w literaturze zasady „spójności i jednolitości krajowego systemu elektroenergetycznego”⁶⁹³, jednak istotnie sprzyja rozwojowi energetyki rozproszonej, w tym energetyki odnawialnej. Dozwolenie na dostarczanie energii za pomocą linii bezpośredniej można, wszakże uznać za instrument prokonkurencyjny, realizujący przy tym także cele prospołecznej regulacji sektorowej w zakresie

⁶⁹³M. Nowaczek-Zaremba, Z. Muras, *Art. 7a [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 907.

zagwarantowania prawa do bezpośredniego otrzymywania dostaw energii⁶⁹⁴.

Uwzględnienie możliwości dostarczania energii przy pomocy linii bezpośredniej urzeczywistnia, zagwarantowane w unijnej dyrektywie 2019/944 prawo odbiorców do dostaw energii w sposób bezpośredni, z pominięciem pośrednictwa sieci dystrybucyjnej i przesyłowej⁶⁹⁵. Jednocześnie, wykorzystanie linii bezpośrednich celem dostaw energii produkowanej w instalacjach OZE może sprzyjać dalszemu rozwojowi energetyki odnawialnej w Polsce, szczególnie, że w świetle danych udostępnianych przez Prezesa URE⁶⁹⁶, to właśnie brak mocy przyłączeniowych sieci identyfikowany jest jako kluczowa bariera inwestycyjna, wstrzymująca budowę instalacji OZE w Polsce. Trafnie wskazuje M. Będkowski-Kozioł, że regulacja prawna dotycząca eksploatacji linii bezpośrednich uważana jest za istotny instrument, mogący stymulować rozwój energetyki rozproszonej i lokalne wykorzystywanie zasobów energetycznych przez odbiorców⁶⁹⁷. Wydaje się, że pogląd ten znajduje odniesienie także do ułatwienia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

3.7. Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na potwierdzenie stawianej hipotezy, zarówno w odniesieniu do pogłębionego oddziaływania

⁶⁹⁴ E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Instrumenty prospołecznej regulacji sektora energetycznego w kontekście regulacji wstrzymania dostarczania energii elektrycznej, w tym w przypadku nielegalnego poboru energii* [w:] *Interdyscyplinarne problemy nielegalnego poboru energii*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2016. M. Będkowski-Kozioł, *Regulacja prokonkurencyjna w sektorze energetycznym – elektroenergetyce, gazownictwie i energetyce cieplnej* [w:] *System prawa prywatnego. Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014, t. 15, s. 1391–1415, 1411-1412.

⁶⁹⁵ E. Kosiński, *art. 7a ustawy prawo energetyczne* [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 223–229.

⁶⁹⁶ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, Warszawa 2022, s. 100-102.

⁶⁹⁷ M. Będkowski-Kozioł, *Regulacja prawna w zakresie budowy i eksploatacji linii bezpośrednich a wspieranie rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce*, [w:] „Energetyka Rozproszona”, 2022, z. 8, s. 58.

władzy państwowej na umowę sprzedaży energii, jak również w zakresie odmienności cechujących interwencję publiczną w przypadku, gdy zbywanym dobrem jest energia elektryczna wytworzona w OZE. Takie działania znacząco zawężają margines wolności gospodarczej w obszarze energetyki, szczególnie w zakresie zastosowania zasady swobody kontraktowania.

Umowa sprzedaży energii – będąca u podstaw stosunkiem prywatnoprawnym – podlega autonomicznej regulacji, opartej głównie o przepisy ustawy prawo energetyczne, w tym przede wszystkim art. 5 u.p.e. Wspomniana interwencja publiczna głęboko wpływa na ukształtowanie praw i obowiązków stron umowy sprzedaży. Stosunek ten obrazuje, zdaje się, modelowy przejaw publicyzacji prawa prywatnego. Zdaniem przedstawicieli doktryny, to głównie przepisy prawa energetycznego determinują status prawny umowy sprzedaży energii. Należy, przy tym zaznaczyć, że kategoria sprzedaży energii występująca w prawie energetycznym nie może być jednoznacznie utożsamiana z umową sprzedaży, o której mowa w k.c. Wydaje się więc, że dużo bardziej adekwatnym określeniem relacji obu tych porządków jest uznanie ich wzajemnego przenikania, aniżeli próba stworzenia jakiegokolwiek hierarchii dotyczącej relacji norm publiczno- i prywatnoprawnych w kontekście umowy sprzedaży energii.

Interwencja państwowa w sprzedaż energii wiąże się z zastosowaniem szerokiego i wewnątrznie zróżnicowanego katalogu instrumentów publicznoprawnych, których zastosowanie zależy przede wszystkim od rodzaju umowy sprzedaży, a zwłaszcza konkretnego typu zbywanej energii. Niemniej jednak wyróżnić można zestaw środków regulacyjnych, wspólnych dla większości podtypów umowy sprzedaży energii. Zaliczają się do nich: określenie obligatoryjnych składników umowy sprzedaży energii, zastrzeżenie rozbudowanych obowiązków informacyjnych oraz uwzględnienie odrębnych zasad dotyczących zmiany dostawcy energii.

Ustanowienie powyższych instrumentów regulacyjnych w głównej mierze wynika ze społeczno-gospodarczej roli sektora

energetycznego i podyktowane jest wymogami bezpieczeństwa energetycznego. Rewersem zastosowania tych mechanizmów jest jednak zjawisko, które można określić paternalizacją rynku energetycznego przez państwo, rozumianą jako ograniczanie samodzielności podmiotów na nim funkcjonujących poprzez zbyt głębokie uzależnienie ich od regulacji publicznej. W ramach relacji paternalistycznej państwo władczo interweniuje w umowy sprzedaży, narzucając uczestnikom rynku elementy, które zazwyczaj objęte są swobodą kontraktowania, takie jak m.in. obligatoryjne składniki umowy, określenie ceny czy nawet zobowiązując strony do ujawnienia elementów mogących stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa. Głównymi zagrożeniami związanymi z narastaniem wspomnianej paternalizacji zdają się przesadne ograniczenie sfery aktywności gospodarczej przedsiębiorców, a także niweczenie procesu liberalizacji rynku wewnętrznego energii, inicjowanego przez UE.

Dostrzegając, że prawidłowe funkcjonowanie gospodarki energetycznej ma kluczowe znaczenie w perspektywie interesu publicznego, należy jednak wyraźnie podkreślić, że okoliczność ta nie powinna uzasadniać nadregulacji w prawie energetycznym oraz nie może prowadzić do pominięcia zasady pomocniczości, będącej przecież zasadą ustrojową o istotnym znaczeniu z punktu widzenia delimitacji obszaru wolności gospodarczej⁶⁹⁸.

W odniesieniu do umów sprzedaży, których przedmiotem jest energia elektryczna ze źródeł odnawialnych formy publicznoprawnego oddziaływania na sprzedaż energii zostały znacząco rozbudowane. Charakteryzują się one odmiennością, ale również występowaniem odrębnych mechanizmów oddziaływania na ten obszar gospodarki energetycznej.

Podstawowym przejawem ingerencji państwa w ramach omawianego stosunku gospodarczego jest regulacja treści umowy. Ustawodawca *expressis verbis* dokonał wskazania obowiązkowych składników treści umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej

⁶⁹⁸Więcej: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 72-78.

z instalacji OZE. Warto podkreślić, że wspomniana regulacja ma charakter dodatkowy, bowiem w u.p.e. funkcjonują już przepisy określające obowiązkowe składniki umowy sprzedaży energii. Projektując omawiane przepisy ustawodawca nie wskazał jednak, czemu służyć ma dodatkowe ograniczenie swobody działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą energii ze źródeł odnawialnych. Istnienie tego typu ograniczenia zdaje się tym bardziej niepotrzebne, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa, uwzględnienie rzeczonych obowiązkowych składników umowy nie decyduje o jej ważności. Skuteczność zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wyznaczana jest obecnością przedmiotowo istotnych postanowień (*essentialia negotii*), które nie są tożsame z elementami wskazanymi w art. 5 u.p.e. Podnieść należy, że takie ukształtowanie przepisów, komplikuje sytuację prawną stron umowy sprzedaży i wpływa na nieczytelność obecnych unormowań. Tym samym rozważyć należy ich zmianę, zwłaszcza, że prawo europejskie (przede wszystkim dyrektywa RED II) nakazuje państwom członkowskim usuwanie barier dotyczących zawierania umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a także zaangażowanie się w działania deregulacyjne dotyczące energetyki odnawialnej.

Oprócz wskazania obowiązkowych składników umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, prawo publiczne w sposób istotny wpływa także na kształtowanie się statusu prawnego stron tejże umowy. Dotyczy to przede wszystkim wytwórcy energii. Pojęcie to w sposób autonomiczny zdefiniowane zostało w u.o.z.e. Jak wynika z przeprowadzonej analizy sposób oddziaływania na obszar swobody działalności gospodarczej wytwórcy energii powiązany jest z rodzajem i mocą instalacji odnawialnego źródła energii, którą władza wytwórcy. Ma to przełożenie m.in. na kwestię reglamentacji przy podejmowaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii.

Jednocześnie podnieść należy, że rozwój energetyki lokalnej związany z upowszechnieniem się rozproszonej produkcji energii ze

źródeł odnawialnych przez jednostki niesprofesjonalizowane doprowadził do wykształcenia się w legislacji kategorii podmiotów, które choć nie legitymują się statusem wytwórcy, to jednak uprawnione są do wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wśród nich najbardziej popularną formą jest działalność prosumencka, polegająca na produkcji energii w mikroinstalacjach OZE na użytek własny z uwzględnieniem możliwości odsprzedaży nieskonsumowanych nadwyżek energii do sieci. Innymi kategoriami właściwymi dla energetyki lokalnej są spółdzielnie energetyczne oraz klastry energii, które jednak ciągle nie są rozwiązaniami powszechnie stosowanymi w Polsce. Daje się zauważyć, że wykształcenie przez ustawodawcę odrębnych form dla energetyki odnawialnej często wiąże się z przypisaniem tymże podmiotom pewnych szczególnych form wsparcia – zarówno na etapie operacyjnym, przy sprzedaży energii, jak również w ramach ułatwień dotyczących realizacji procesu inwestycyjnego.

Kolejnym wyjątkowo znaczącym przejawem interwencji państwa w sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest wykorzystanie obowiązku kontraktowania. Jest to mechanizm ingerujący w podstawową cechę każdego stosunku zobowiązaniowego, jaką jest zasada autonomii woli stron. Choć obowiązek kontraktowania jest mechanizmem często wykorzystywanym w ramach regulacji sektora energetycznego to w przypadku regulacji obszaru OZE przyjmuje on specyficzną treść i wykonywany jest przez sprzedawcę zobowiązaniowego, wybieranego przez Prezesa URE. Jak wskazano w przeprowadzonych badaniach, choć sprzedawcą zobowiązany jest podmiot prawa prywatnego, działający zazwyczaj w formie spółki prawa handlowego, to funkcjonujące obecnie unormowania przypisują mu sprawowanie funkcji o charakterze publicznoprawnym. W ramach swoich zadań, sprzedawca zobowiązany dokonuje zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych po cenie określonej na poziomie ustawowym. Należy przy tym zastrzec, że u.o.z.e. przewiduje zastosowanie obowiązku kontraktowania jedynie w odniesieniu do sprzedaży

energii z wyprodukowanej w oznaczonym katalogu instalacji. Dominują w nim mikro i małe instalacje o mocy nie większej niż 500 kW.

Innym kluczowym obszarem oddziaływania władzy publicznej na sferę umów sprzedaży jest określenie ceny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Cena energii jest kluczowym czynnikiem decydującym o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej przez sprzedawców energii. W tym sensie oddziaływanie władzy prowadzące do zwiększenia ceny sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych stanowi jednocześnie element popularyzujący OZE wpływając na warunki inwestycyjne. Jednocześnie jednak kierunek wspomnianego oddziaływania musi uwzględniać znaczenie ceny energii w perspektywie bezpieczeństwa energetycznego, zawierającego także komponent ekonomiczny, polegający na zapewnieniu akceptowalnej ceny energii przy uwzględnieniu czynników społeczno-gospodarczych.

W świetle przeprowadzonych badań wyróżnić można trzy główne kierunki oddziaływania publicznoprawnego na kształtowanie się ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pierwszy z nich – deregulacyjny, zasadniczo zgodny jest z inicjowanym przez UE procesem liberalizacji rynku energii. Polega on na urynkowieniu cen sprzedaży energii, czego przejawem jest chociażby ograniczenie obowiązku taryfowania.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że choć proces ten *prima facie* wiąże się z poszerzeniem obszaru swobody działalności gospodarczej sprzedawców energii, to jednak państwo nie rezygnuje z instrumentów oddziaływania na ten obszar. Państwowa ingerencja dotyczy zarówno rynku kontraktowego, jak i giełdowego. Najbardziej jaskrawym jej przejawem są przede wszystkim zmiany legislacyjne dotyczące obliga giełdowego będącego instrumentem, które ograniczało dostęp do rynku kontraktowego części instalacji produkujących energię ze źródeł konwencjonalnych. Szczególnie widoczna jest także w ramach rynku giełdowego, gdzie to właśnie regulacje publicznoprawne stanowią podstawę decydującą o sposobie kształtowania się cen

energii (m.in. mechanizm cen krańcowych energii), ale także zapewniają jego przejrzystość i ochronę przed manipulacjami.

Drugi kierunek obrany przez państwo w odniesieniu do formowania ceny energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wiąże się z wykorzystaniem instrumentów wspierających wobec poszczególnych kategorii wytwórców. W zależności od rodzaju systemu wsparcia, oddziaływanie to może wiązać się z dopłatami do gwarantowanej ceny sprzedaży energii elektrycznej albo z ustaleniem stałej ceny odkupu energii przez sprzedawcę zobowiązanego. Jest to rozwiązanie wpisujące się w realizację pewnego szerszego kierunku polityki energetycznej, polegającego na upowszechnianiu zastosowania odnawialnych źródeł energii.

Wreszcie, wyróżnić można trzeci kierunek oddziaływania przez państwo na kwestię cen energii, który przyjął formę interwencji nadzwyczajnej określającej maksymalne pułapy dochodów za sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jest to mechanizm zakładający najdalej posuniętą interwencję państwa w obszar swobody działalności gospodarczej sprzedawców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Na podstawie przeprowadzonych badań uznać trzeba, że zarówno na poziomie prawa unijnego oraz prawa krajowego, wspomniana forma ingerencji władzy państwowej miała charakter nadmierny.

Nawet biorąc pod uwagę, że powyższy mechanizm przewidziany zostało jako przejściowy, powodowany sytuacją kryzysową na rynku energii, podkreślić trzeba, że stanowił on odstępstwo od długofalowej polityki liberalizacji sektora energetycznego, zupełnie pomijając rolę niezależnych organów regulacyjnych w zakresie ustalenia cen energii. Nieudolność zabiegu polegającego na wyznaczeniu uniwersalnego, maksymalnego pułapu dochodów ze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych potwierdziły zresztą wielokrotne nowelizacje ustawodawstwa nakierowane na usuwanie luk prawnych wynikających głównie z niedostrzeżenia przez prawodawcę złożoności stosunków gospodarczych związanych ze sprzedażą

energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁶⁹⁹. Wykorzystanie tego instrumentu publicznoprawnego w sposób oczywisty doprowadziło również do destabilizacji warunków inwestycyjnych w sektorze energetyki odnawialnej, jednocześnie godząc w zasadę pewności prawa.

Przedstawiony powyżej problem dotyczący mechanizmu ograniczającego dochody ze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jak również poruszona wcześniej kwestia zmian dotyczących funkcjonowania w krajowym porządku prawnym obligacji giełdowych prowadzą do obserwacji dotyczącej niestabilności i pewnego braku konsekwencji w realizacji polityki energetycznej poprzez oddziaływanie państwa na kształtowanie się cen energii ze źródeł odnawialnych.

Władza niewątpliwie podejmuje środki nakierowane na upowszechnianie OZE poprzez liberalizację rynku energii oraz zastosowanie instrumentów wspierających sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych (m.in. systemów wsparcia). Przeprowadzone badania dowodzą jednak, że ów kierunek nie jest realizowany w sposób konsekwentny bowiem zachodzi ryzyko udaremnienia skutków jego realizacji poprzez wprowadzanie regulacji znacząco ograniczających ekonomiczną atrakcyjność prowadzenia działalności w sektorze energetyki odnawialnej. Trzeba więc zrekapitulować, że choć nie dziwi wielokierunkowość oddziaływania władzy państwowej na umowę sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych, to jednak

⁶⁹⁹ Należy podkreślić, że art. 23 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 190) określający formułę obliczania odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny, a więc stanowiący o maksymalnym dochodzie jaki wytwórca może uzyskać ze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, od czasu jego wprowadzenia w listopadzie 2022 r. był trzykrotnie nowelizowany. Zob. art. 63 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 303); Art. 10 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 295); Art. 6 ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1785).

postulować trzeba zachowanie przez władzę zdecydowanie większej stałości w realizacji kierunków interwencji w ramach sektora energetyki odnawialnej, zwłaszcza mając na uwadze dążenie do ukształtowania stabilnego otoczenia inwestycyjnego w Polsce.

Rozdział IV. Model nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

4.1. Wprowadzenie

Kontrola oraz związany z nią nadzór, to nieodzowne elementy procesu oddziaływania państwa na gospodarkę⁷⁰⁰. Gospodarka energetyczna i sektor odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) nie stanowią wyjątku. W związku z tym, próba zbadania w jaki sposób państwo wywiera wpływ na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie może pomijać tego ważnego obszaru. Zwłaszcza, że jak pisze K. Jaroszyński, funkcja nadzoru gospodarczego zawiera w sobie „przeważający ilościowo zakres działań podejmowanych przez organy administracji”⁷⁰¹. Co za tym idzie, identyfikacja oraz analiza tychże zadań może dać najszerszy obraz ingerencji organów państwa w wolność wykonywania działalności gospodarczej sprzedawców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Mając na uwadze wspomniany szeroki zakres działań nadzorczych i kontrolnych, a także wielość podmiotów zaangażowanych w jego wykonywanie, najbardziej adekwatną kategorią do zbadania tego obszaru oddziaływania państwa na gospodarkę zdaje się modelowanie.

Tworzenie modeli to zagadnienie wielokrotnie analizowane w nauce, w tym, w ramach nauk prawnych i stosunkowo często opisywane w piśmiennictwie⁷⁰². Przez lata w literaturze prawnej powstało wiele definicji tego terminu, zawierających różne desygnaty tegoż pojęcia. Samo modelowanie uznawane jest zaś za odrębną metodę badań, zawierającą właściwą sobie konwencję

⁷⁰⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 165.

⁷⁰¹ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej [w:] Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 222.

⁷⁰² H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 12-16; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 48-49.

metodologiczną⁷⁰³. Jak pisze H. Wolska, w literaturze prawniczej model najczęściej utożsamiany jest z obrazem określonego zjawiska prawnego, który skonstruowany jest w drodze abstrakcji dla konkretnych celów badawczych i na podstawie przyjmowanych założeń upraszczających⁷⁰⁴. Należy zauważyć, że w przypadku nauk prawnych, model jako środek umożliwiający zdobycie informacji na temat zjawisk prawnych w sposób szczególny dotyczy problematyki relacji pomiędzy podmiotami prawa, umożliwiając odzwierciedlenie zależności i powiązań zachodzących między nimi⁷⁰⁵.

Głównym przedmiotem modelu kontroli i nadzoru nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach niniejszego opracowania jest relacja podmiotów wykonujących zadania administracji gospodarczej w tym obszarze. Z tego względu poza zakresem tego modelu znajduje się kontrola sądowa, która co do zasady nie mieści w przedstawionych granicach, właściwych przede wszystkim dla zobrazowania interwencjonizmu państwowego.

Najważniejszym założeniem przyjętym w ramach niniejszego podrozdziału jest hipoteza, że uprawnienia poszczególnych podmiotów zajmujących się wykonywaniem publicznoprawnych uprawnień kontroli i nadzoru nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pozostają wobec siebie w relacji, tworząc model mający charakter zindywidualizowany – specyficzny właśnie dla omawianego stosunku gospodarczego. Jego zbadanie powinno zaś umożliwić odpowiedź na pytanie, czy ów model ma charakter komplementarny oraz czy wymaga on zmian celem efektywnego realizowania przez państwo zadań oraz kierunków określonych w polityce energetycznej. Rozważania uwzględniać muszą także problematykę ustalenia granic wolności działalności gospodarczej

⁷⁰³ T. Langer, *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania”, 1982, nr 5-6, s. 24.

H. Wolska, *Model jako forma poznania naukowego Próba zdefiniowania*, [w:] „Prawo i Więż”, 2023, nr 2, s. 54.

⁷⁰⁴ T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1987, nr 9, s. 40-41; cyt. za: H. Wolska, *Model relacji...*, op. cit., s 43-44.

⁷⁰⁵ Ibidem, s. 37-43.

sprzedawców energii, w kontekście wykonywania przez państwo uprawnień kontrolnych i nadzorczych.

Biorąc pod uwagę, że centrum niniejszego modelu stanowi relacja między poszczególnymi organami administracji gospodarczej (lub innymi podmiotami wykonującymi zadania administracji gospodarczej), układ treści niniejszego rozdziału ma charakter podmiotowy i opiera się na analizie kompetencji poszczególnych podmiotów prawa wykonujących zadania nadzorcze i kontrolne. Z tego względu, po rozważaniach wstępnych, dotyczących specyfiki nadzoru i kontroli jako przejawów interwencjonizmu państwowego w sferze gospodarki energetycznej, niniejsze opracowanie uwzględnić będzie analizę kompetencji nadzorczych i kontrolnych: Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE), Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKIK) – kluczowych organów administracji publicznej w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Rozważania te uzupełnione zostaną o problematykę decentralizacji instytucji wykonujących zadania publiczne, czego przejawem jest ich częściowe przypisanie przedsiębiorstwom energetycznym.

4.2. Nadzór i kontrola - próba zdekodowania znaczenia i relacji pojęć

Relacja nadzoru i kontroli w ramach prawa publicznego na pierwszy rzut oka wydaje się kwestią jasno rozstrzygniętą. Pod pojęciem kontroli zazwyczaj rozumie się działalność polegającą na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz ustalaniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności⁷⁰⁶. Z kolei nadzór rozumiany jest jako pojęcie szersze - zawierające w sobie kontrolę oraz możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki kontrolowanej, co wiąże się z pewnym stopniem współodpowiedzialności za jej funkcjonowanie⁷⁰⁷.

⁷⁰⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 150.

⁷⁰⁷ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne - część ogólna*, Lublin 1994, s. 163.

Zależność pomiędzy nadzorem a kontrolą, w swojej klasycznej postaci, opisana została przez E. Komorowskiego, wskazującego, że: „nadzór, w przeciwieństwie do [...] pojęcia kontroli, to takie ukształtowanie kompetencji organu, w którym organ nadzorujący posiada łącznie uprawnienia kontrolne oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia jego aktów”⁷⁰⁸. W podobnym duchu wypowiedział się także J. Zimmermann, uznając, że „nadzór jest [...] kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego pozwalającego na wyprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego innego podmiotu”⁷⁰⁹.

Znacznie więcej wątpliwości wiąże się jednak z opisaniem relacji nadzoru i kontroli na tle ich funkcjonowania w konkretnych aktach prawnych, zwłaszcza tych odnoszących się do oddziaływania państwa na gospodarkę. Konstytucja ani żaden inny akt normatywny nie określają modelu organizacji nadzoru i kontroli państwa wobec gospodarki. Jak słusznie wskazuje A. Wiktorowska, treść obu tych pojęć jest w gruncie rzeczy mało precyzyjna, a ustawodawca wykorzystuje je w odmiennych znaczeniach w różnych aktach normatywnych⁷¹⁰. Warto przy tym wskazać, że zarówno w pojęciu nadzoru, jak i w pojęciu kontroli zawiera się pewna podstawowa złożoność - instrumenty te wykorzystywane są zarówno wewnątrz aparatu administracji publicznej, ale również w relacji zewnętrznej - na linii między organami administracji publicznej a innymi, niezależnymi organizacyjnie podmiotami. Istotnymi zmiennymi wpływającymi na relację kategorii nadzoru i kontroli są także ich zakres oraz środki. W związku z tym, w literaturze wyróżnia się szereg

⁷⁰⁸ E. Komorowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne – część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 87.

⁷⁰⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 150.

⁷¹⁰ A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 101.

podtypów kontroli i nadzoru, które, jak można zaobserwować, pozostają względem siebie w różnych stopniach zależności⁷¹¹. Biorąc pod uwagę zakreślony obszar badawczy, kluczowym z nich wydaje się nadzór gospodarczy.

Wyróżnienie nadzoru gospodarczego opiera się przede wszystkim na podstawie kryterium przedmiotowego. Nadzór ten sprowadza się bowiem do doprowadzenia sposobu prowadzenia działalności gospodarczej do stanu przewidzianego przez przepisy prawa poprzez połączenie kontroli wykonania obowiązków ustawowych wraz z kompetencją do ich władczego konkretyzowania przez organy administracji publicznej⁷¹².

Należy przychylić się do zdania C. Kosikowskiego, że zadaniem dużo bardziej problematycznym jest wyodrębnienie nadzoru gospodarczego ze względu na kryterium podmiotowe, odnoszące się do objętej nim grupy przedsiębiorców⁷¹³. Trudność polega zarówno na wielości funkcjonujących w polskim prawie definicji przedsiębiorcy, jak również na wykonywaniu zadań gospodarczych przez podmioty wykraczające poza nawias tej kategorii. Wyróżnienie nadzoru gospodarczego ze względu na kryterium przedmiotowe zdaje się zatem bardziej adekwatne. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że tak pojmowany nadzór gospodarczy jest kategorią wewnętrźnie zróżnicowaną, a jego struktura zależy głównie od przyjęcia określonej klasyfikacji funkcji administracji gospodarczej. W związku z tym w ramach nadzoru gospodarczego wyodrębnić można także inne jego postaci, takie jak m.in. nadzór reglamentacyjny, nadzór policyjny, czy nadzór regulacyjny⁷¹⁴.

Kwestią dyskusyjną jest rozstrzygnięcie, czy funkcja nadzoru gospodarczego zawiera w sobie również kontrolę gospodarczą, czy też obie te funkcje należy kwalifikować odrębnie. Pierwsze stanowisko

⁷¹¹ Więcej: T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, t. 8A, s. 378-397

⁷¹² K. Jaroszyński, *Funkcje...*, op. cit., s. 223.

⁷¹³ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 199.

⁷¹⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 170.

prezentowane jest m.in. przez K. Jaroszyńskiego, stojącego na stanowisku, że kontrola zawiera się w funkcji nadzoru gospodarczego, bowiem głównym celem jest doprowadzenie do legalności działalności podmiotów administrowanych⁷¹⁵. Inne stanowisko prezentuje natomiast K. Strzyczkowski, wskazując, że choć kontrola gospodarcza oraz nadzór gospodarczy są ze sobą ściśle powiązane, to jednak należy klasyfikować je jako odrębne funkcje, charakteryzujące się własnymi środkami i kryteriami⁷¹⁶. Podobnie uważa również m.in. C. Kosikowski, który podkreśla, że nauka prawa wyraźnie odróżnia pojęcia nadzoru i kontroli wiążąc z nimi odmienne cele i konsekwencje prawne, dodając wprawdzie, że rozróżnienie obu tych funkcji może okazać się trudne, w świetle wątpliwej jakości legislacji⁷¹⁷.

Na rzecz odrębności obu wspomnianych funkcji wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK). W uchwale sygn. W 1/94, TK jednoznacznie stwierdził, że na gruncie teorii prawa administracyjnego kontrola i nadzór występują jako dwie samoistne, odrębne funkcje, które nie mogą być ze sobą utożsamiane, chociaż mogą być ze sobą ściśle powiązane zwłaszcza wówczas, gdy ten sam podmiot został upoważniony do kontroli i nadzoru⁷¹⁸. Należy nadto zauważyć, że oba te pojęcia stosowane są odrębnie jako elementy języka aktów normatywnych, choć niekiedy ustawodawca wiąże z ich zastosowaniem podobne skutki⁷¹⁹.

W świetle powyższego należy zatem uznać, że wprawdzie kontrola stanowi element, a niekiedy fazę wykonywania czynności o charakterze nadzorczym⁷²⁰, to jednak funkcje nadzoru gospodarczego

⁷¹⁵ K. Jaroszyński, *Funkcje...*, op. cit., s.222.

⁷¹⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 165-167.

⁷¹⁷ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 195 - 196

⁷¹⁸ Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.

Więcej: K. Kiczka, *Pozycja kontroli w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Kontrola działań administracji gospodarczej w sferze gospodarki*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018, s. 31-42.

⁷¹⁹ Zob. uwagi dotyczące kontroli przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na rynku finansowym: A. Kraszewski, M. Stępiak, M. Szeplik, *Art. 45* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 291-299.

⁷²⁰ K. Kiczka, op. cit., s. 41.

i kontroli gospodarczej należy rozpatrywać jako odrębne, choć ściśle ze sobą powiązane. Wspólną podstawę, a zarazem aksjologiczną legitymizację występowania obu tych funkcji stanowi konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej, upoważniająca państwo do podejmowania działań ingerujących w mechanizm wolnorynkowy oraz łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku⁷²¹. Przedstawiony bliski związek nadzoru i kontroli gospodarczej uzasadnia wspólne rozpatrywanie tych kategorii jako przejawów interwencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w dalszej części niniejszego rozdziału.

4.3. Nadzór i kontrola w prawie energetycznym

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: u.p.e.⁷²²) stanowi podstawową płaszczyznę publicznego oddziaływania na obszar gospodarki energetycznej. W związku z tym, to w niej oraz w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.⁷²³) należy doszukiwać się występowania głównych instrumentów nadzoru i kontroli związanych ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Jak wskazuje E. Kosiński, w prawie energetycznym uwzględniono szczególne środki regulacyjne, wyróżniające ten dział prawa od innych części prawa gospodarczego⁷²⁴. Taką osobliwością cechują się również uwzględnione tam instrumenty nadzoru i kontroli. Wiąże się to z osobliwą metodą regulacji tego obszaru – w szczególności, przenikania się prawa energetycznego z naukami o ekonomii, zarządzaniu czy naukami technicznymi⁷²⁵. W związku z tym w prawie energetycznym jeszcze trudniej określić jest jednolitą relację nadzoru oraz kontroli, bowiem oba te pojęcia funkcjonują w ścisłym związku

⁷²¹ Wyrok TK z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.

⁷²² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

⁷²³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).

⁷²⁴ E. Kosiński, *Czy istnieje prawo energetyczne? Część 2: cele, prawne środki i początki rozwoju prawa energetycznego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2022, t. 129, s. 91.

⁷²⁵ Ibidem.

ze wspomnianymi wyżej naukami. Co za tym idzie, wspomniane wcześniej „tradycyjne” rozumienie obu tych kategorii, opisane w nauce prawa administracyjnego, nie znajduje tu w pełni odzwierciedlenia.

Należy zauważyć, że choć prawo energetyczne posługuje się pojęciami nadzoru i kontroli, to jednak ani w u.p.e. ani w u.o.z.e. nie zawarto definicji tych pojęć. Z wyjątkiem rozdziału V u.p.e., który poświęcony jest koncesjom, rejestrom i taryfom - unormowania dotyczące nadzoru i kontroli przeważnie funkcjonują jako rozproszone elementy, składające się na bardziej rozbudowane jednostki redakcyjne poświęcone regulacji kolejnych odcinków gospodarki energetycznej lub określeniu kompetencji organów (rządziej). W tym sensie, umiejscowienie przepisów dotyczących nadzoru i kontroli potwierdza krytyczne opinie przedstawicieli doktryny dotyczące niewłaściwego ustrukturyzowania, czy wręcz nieczytelności obecnych unormowań prawa energetycznego⁷²⁶.

Co charakterystyczne, prawo energetyczne nie przewiduje odrębnych i spójnych reguł dotyczących wykonywania nadzoru lub kontroli. Wprawdzie podstawową zasadą zdaje się odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (dalej: u.p.p⁷²⁷), co potwierdzają odesłania znajdujące się zarówno w art. 50 u.p.e., jak i w art. 91 u.o.z.e., jednak zaobserwować można w tym zakresie wiele wyjątków, przewidujących procedury odrębne, także w ustawach szczególnych albo aktach wykonawczych. Przykłady stanowią m.in. kontrole przeprowadzane na podstawie rozporządzenia ministra energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne⁷²⁸, kontrole na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011

⁷²⁶ Zob. M. Czarnecka, *Obowiązki informacyjne a zachowania konsumentów na rynku energii elektrycznej. Studium ekonomii prawa*, Warszawa 2018, s. 190.

⁷²⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

⁷²⁸ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz. U. poz. 2166).

z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (dalej: REMIT⁷²⁹) opierające się na implementowaniu przepisów unijnych⁷³⁰, kontrole oświadczeń i informacji związanych z systemami wsparcia OZE, które przeprowadzane są przez Prezesa URE⁷³¹, a także kontrole opisane w ustawie o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 i 2024 r.⁷³².

Kwestią niejednoznacznie pojmowaną są także kryteria nadzoru i kontroli sprawowanych w ramach prawa energetycznego. Zdaniem E. Małeckiej, w prawie energetycznym nie zawarto takich kryteriów⁷³³. W takim ujęciu należy jednak postawić pytanie o to, co wyznacza granice oraz celowość wykonywania nadzoru i kontroli, a w gruncie rzeczy o pozycję przedsiębiorcy względem aparatu administracji publicznej, który przy braku takich kryteriów mógłby wykonywać swoje uprawnienia, w zasadzie w sposób nieograniczony. Takie założenie wydaje się jednak nie uwzględniać podstawowych gwarancji konstytucyjnych. W związku z tym, mimo że u.p.e. nie uwzględnia wprost kryteriów nadzoru i kontroli, należy jednak opowiedzieć się za tym, że tego typu wyznaczniki możliwe są do wyodrębnienia i dotyczą zagadnień podlegających kognicji regulacyjnej⁷³⁴.

Najbardziej przdałaekonuający wydaje się pogląd J. Bocia, który wskazał, że fundamentalnym i uniwersalnym kryterium nadzoru i

⁷²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 326, str. 1 z późn. zm.).

⁷³⁰ Art. 23b u.p.e.

⁷³¹ Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.o.z.e.

⁷³² Art. 28 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁷³³ E. Małecka, *art. 50 ustawy prawo energetyczne* [w:] *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 682.

⁷³⁴ F. Elżanowski, *art. 50*, [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, s. 814.

kontroli jest legalność prowadzenia działalności gospodarczej⁷³⁵. Potwierdza to K. Jaroszyński, według którego, najważniejszym celem nadzoru gospodarczego i kontroli jest doprowadzenie działalności gospodarczej do stanu zgodnego z prawem⁷³⁶. Kontrola i nadzór w prawie energetycznym nie stanowią w tym zakresie wyjątku. Poza tym, nadzór i kontrola stanowiące przejaw ingerencji publicznej w wolność działalności gospodarczej, powinny być traktowane instrumentalnie służąc urzeczywistnieniu przyjmowanych przez ustawodawcę wartości. Prawo energetyczne, z racji swojego znaczenia, musi uwzględniać zarówno uwarunkowania polityczne, społeczne czy ekonomiczne. W tym kontekście wartością kluczową jawi się interes publiczny, który w realiach prawa energetycznego uwzględniać musi m.in. takie desygnaty jak bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska czy rozwój konkurencji. Nadto, nadzór i kontrola winny służyć uobecnieniu także innych celów prawa energetycznego, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.e., z uwzględnieniem prawa europejskiego. Wreszcie, uznać trzeba, że skuteczność nadzoru i kontroli powinna być rozpatrywana także z myślą o realizacji celów, określonych w polityce energetycznej państwa. Jak stanowi art. 13 u.p.e. należą do nich: bezpieczeństwo energetyczne kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu⁷³⁷.

Istotnym wyróżnikiem dotyczącym nadzoru i kontroli w ramach prawa energetycznego jest nadanie kompetencji do ich wykonywania stosunkowo szerokiemu gronu podmiotów. Główną rolę w tym zakresie przypisać należy Prezesowi URE, czyli krajowemu organowi regulacyjnemu realizującemu zadania w zakresie gospodarki energią i paliwami. Część kompetencji związanych ze sprzedażą energii, w

⁷³⁵ J. Boć, *Kontrola administracji* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Poznań 2004, s. 332.

⁷³⁶ K. Jaroszyński, *Funkcje...*, op. cit., s. 223.

⁷³⁷ Art. 13 u.p.e.

tym, energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych powierzono także Prezesowi UOKiK.

Poza wspomnianymi organami regulacyjnymi, prawo energetyczne przewiduje także szerokie kompetencje kontrolne i nadzorcze również po stronie części przedsiębiorstw energetycznych zarządzających infrastrukturą sieciową. Jest to rozwiązanie aprobowane w piśmiennictwie. Jak wskazuje C. Kosikowski, organizacja modelu kontroli i nadzoru wymaga zaangażowania licznych i bardzo różnorodnych prawnie podmiotów, zdecydowanie wykraczając poza ramy aparatu administracji publicznej⁷³⁸. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Zdaniem H. Palarza, przyczyną wyposażenia tych przedsiębiorstw w uprawnienia kontrolne jest charakter świadczonych przez nich usług użyteczności publicznej⁷³⁹.

Przedstawiona specyfikacja nie uwzględnia wszystkich podmiotów, które dysponują uprawnieniami kontrolnymi i nadzorczymi pozostającymi w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Kompetencje nadzorcze w tym obszarze posiadają też minister właściwy do spraw energii⁷⁴⁰ oraz minister właściwy do spraw klimatu⁷⁴¹. Kompetencja nadzorcza o charakterze generalnym przysługuje również Prezesowi Rady Ministrów⁷⁴². Wiązką uprawnień kontrolnych, w zakresie przedsiębiorców wykorzystujących środki publiczne, dysponuje także Najwyższa Izba Kontroli⁷⁴³. Należy jednak podkreślić, że

⁷³⁸ C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 201.

⁷³⁹ H. Palarz, *art. 6 prawa energetycznego [w:] Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s.174-175.

⁷⁴⁰ Zgodnie z art. 7a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).

⁷⁴¹ Art. 13a ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).

⁷⁴² Art. 33 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).

⁷⁴³ Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

wspomniane organy w mniejszym stopniu oddziałują na wolność działalności gospodarczej sprzedawców energii. Ponadto przysługujące im uprawnienia mają charakter ogólny – niedookreślony w odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W związku z tym ich głębsza analiza nie jest konieczna do weryfikacji hipotezy stawianej na początku niniejszego rozdziału.

4.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Prezes URE to centralny organ administracji rządowej, nie wchodzący w skład Rady Ministrów, powołany do realizacji zadań w obszarze gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji w sektorze energetycznym.⁷⁴⁴ Z kolei w optyce prawa unijnego Prezes URE uznawany jest za Krajowy Organ Regulacyjny i uczestniczy we współpracy organów regulacyjnych państw członkowskich, pod przewodnictwem Komisji Europejskiej i unijnej agencji regulacyjnej ACER, służącej m.in. wypracowaniu zasad funkcjonowania europejskiego rynku energii. W węższym rozumieniu, Prezes URE jest niezależnym organem regulacyjnym, właściwym dla sektora energetycznego, którego zakres obowiązków przewidziany został przede wszystkim w art. 23 u.p.e.

Koncepcja niezależności Prezesa URE jako organu regulacyjnego, od momentu powołania tego organu w 1997 r. podlegała głębokiej ewolucji. Prawo krajowe nie zawierało bowiem

⁷⁴⁴ Należy zauważyć, że wydzielenie odrębnego organu regulacyjnego do spraw energetyki nie jest regułą w Unii Europejskiej. W Niemczech, państwach bałtyckich, Holandii czy Hiszpanii organy regulacji energetyki stanowią część organów multiregulacyjnych, w ramach których poszczególne jednostki regulują dane sektory sieciowe. Przykładem takiego organu jest utworzona w Niemczech Federalna Agencja ds. Sieci (Bundesnetzagentur), właściwa w sprawach regulacji energetyki, telekomunikacji, poczty oraz kolei, czy utworzona w Hiszpanii Krajowa Komisja ds. Rynków i Konkurencji (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), właściwa w sprawach regulacji energetyki, telekomunikacji, poczty, transportu kolejowego i lotniczego oraz usług audiowizualnych, a ponadto także w sprawach ochrony konkurencji (stosowania prawa antymonopolowego).

wystarczających gwarancji niezależności tego organu i nie spełniało wymogów prawa europejskiego⁷⁴⁵. Fundamentalną zmianę, wpływającą na osadzenie w systemie prawnym niezależnego regulatora przyniosła dyrektywa 2009/72/WE, wprowadzająca obowiązek powołania prawnie niezależnego krajowego organu regulacyjnego w każdym państwie członkowskim⁷⁴⁶. Oznaczało to przede wszystkim brak możliwości realizowania tej funkcji przez wyodrębnione departamenty ministerstw, co z kolei znacząco podbudowało niezależność Prezesa URE. Jak pisze T. Długosz, to właśnie na tej podstawie sformułowano zasadę niezależnego krajowego organu regulacyjnego, która sprowadza się do gwarancji państwa członkowskiego, że organ ten będzie niezależny, bezstronny i będzie działał w sposób przejrzysty⁷⁴⁷. Obowiązująca aktualnie dyrektywa 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej pozostaje przy modelu niezależności określonym w dyrektywie 2009/72/WE, rozbudowując go poprzez unormowania dotyczące dookreślenia przejawów niezależności organu⁷⁴⁸.

Obecnie treścią niezależności regulatora jest przede wszystkim brak możliwości oddziaływania na działalność regulacyjną tego organu za pomocą indywidualnych decyzji administracyjnych jakiegokolwiek organu rządowego⁷⁴⁹. Należy jednak pamiętać, że owa niezależność nie ma charakteru absolutnego. Jak trafnie zauważa M. Swora, sfera niezależności regulatora podważana jest w sferze politycznej jako trudna do pogodzenia z tradycyjnym, horyzontalnym

⁷⁴⁵ M. Nowacki, *Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle wspólnotowych i polskich regulacji prawnych*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 2009, nr 1, s. 62-64.

⁷⁴⁶ Art. 35 ust. 1 i ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 55 z późn. zm.).

⁷⁴⁷ T. Długosz, *Ochrona infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej*, Warszawa 2015, s. 318-319.

⁷⁴⁸ Art. 57 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

⁷⁴⁹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 619.

pojmowaniem kierownictwa politycznego⁷⁵⁰. Wątpliwości co do niezależności Prezesa URE wiążą się także z relacją tego organu wobec Prezesa Rady Ministrów, który na podstawie art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętej zakresem działów administracji rządowej⁷⁵¹. Oznacza to więc, że wykonuje nadzór również nad działalnością wykonywaną przez Prezesa URE.

Wykładnia powyższego przepisu – odczytywanego w świetle prawa unijnego – nie może jednak prowadzić do zniweczenia niezależności Prezesa URE. W związku z tym znajduje uzasadnienie pogląd obecny w piśmiennictwie, że sprawowanie nadzoru i kontroli przez Prezesa Rady Ministrów powinno być możliwe tylko w takim zakresie, w jakim nie naruszy to niezależności decyzyjnej Prezesa URE jako regulatora rynku energetycznego. Zdaniem M. Domagały oznacza to, że w odniesieniu do kompetencji regulacyjnych Prezesa URE, kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów ograniczają się głównie do kontrolowania zgodności działań regulatora z aktualnie obowiązującą polityką energetyczną kraju⁷⁵². Możliwość wykonywania uprawnień kontrolnych przez Prezesa Rady Ministrów pojawia się z kolei w tych miejscach, gdzie Prezes URE nie wykonuje funkcji regulacyjnej. W tym zakresie może on korzystać z pełnego katalogu środków nadzoru przewidzianych ustawą.

Obserwując rozwój kompetencji Prezesa URE należy przywołać trafną obserwację M. Domagały, który zwraca uwagę na swoisty paradoks, polegający na tym, że szybki wzrost uprawnień tego organu, następujący przede wszystkim w obszarze kontroli administracyjnoprawnej rynku energetycznego, postępuje niemal równoległe do reform mających na celu liberalizację rynku energii⁷⁵³.

⁷⁵⁰ M. Swora, *Organy właściwe w sprawach energetyki* [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, t. 8B, s. 171.

⁷⁵¹ Art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).

⁷⁵² M. Domagała, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, [w:] „Forum Prawnicze”, 2018, nr 5, s. 59-60.

⁷⁵³ Ibidem, s. 50-51. Więcej: Z. Muras, *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej*, [w:]

Jak pisze M. Pawełczyk, w ramach sprawowania przez Prezesa URE jego prymarnej funkcji, jaką jest obowiązek wykonywania polityki regulacyjnej w sektorze energetyki, ustawodawca powierzył temu organowi wdrożenie i nadzorowanie procesu liberalizacji rynku energii przy zachowaniu zasady konkurencyjności gospodarki oraz zasady bezpieczeństwa energetycznego państwa⁷⁵⁴.

Przypisanie Prezesowi URE kluczowej roli w zakresie liberalizacji polskiego rynku energii immanentnie wiąże ten organ z oddziaływaniem na sektor energetyki odnawialnej, przy czym obserwowany zakres kompetencji tego organu podlega ciągłej ewolucji. Jak wskazano w Sprawozdaniu Prezesa URE z działalności w 2022 r., obserwowane tendencje ustawodawcze dążą do rozproszenia kompetencji tego organu w ramach wielu nowo przyjmowanych aktów normatywnych – tematycznie często wykraczających poza korpus prawa energetycznego. Warto zwrócić uwagę, że oprócz rozszerzenia kompetencji, zmienia się także charakter zadań Prezesa URE, w ramach których, poza zadaniami stricte regulacyjnymi, coraz większe znaczenie nabierają m.in. organizowanie systemów wsparcia, czynności interwencyjno-zapobiegawcze, oraz monitorowanie rynków regulowanych⁷⁵⁵.

Jednym ze skutków obserwowanego procesu ewolucji uprawnień Prezesa URE jest spowodowanie, że organ ten pełni obecnie centralną rolę w modelu kontroli i nadzoru dotyczącym sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Nadzór Prezesa URE obejmuje w zasadzie wszystkie kluczowe aspekty działalności przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność w zakresie wytwarzania energii z instalacji odnawialnych źródeł energii. Co więcej, oddziaływanie Prezesa URE dotyczy także podmiotów innych niż sprzedawcy energii (wytwórcy) pośrednio uczestniczących w procesie

Regulacja, innowacja w sektorze energetycznym, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.

⁷⁵⁴ M. Pawełczyk, *Obowiązki interpretacyjne Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2010, s. 123.

⁷⁵⁵ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 16.

sprzedaży energii – mowa tu m.in. o operatorach sieciowych, przedsiębiorstwach zajmujących się magazynowaniem energii czy spółkach obrotu.

Głównym środkiem wykorzystywanym do wykonywania nadzoru Prezesa URE są władcze instrumenty prawa publicznego – przede wszystkim wydawanie decyzji administracyjnych. Postępowanie przed Prezesem URE opiera się na przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁷⁵⁶ i co do zasady jest ono jednoinstancyjne. Kompetencjom tym nieodłącznie towarzyszą zaś uprawnienia kontrolne.

Ze względu na zakres uprawnień nadzorczych oraz kontrolnych Prezesa URE, ich sklasyfikowanie – nawet zawężone do oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych - nie jest zadaniem łatwym. Wydaje się zatem, że w tym zakresie należy odwołać się do kryteriów uniwersalnego modelu oddziaływania nadzorczego i kontrolnego na gospodarkę. Próbę stworzenia takiego modelu podjął C. Kosikowski. Jego zdaniem, schemat oddziaływania nadzorczego i kontrolnego na gospodarkę, w rozumieniu przedmiotowym, powinien uwzględniać następujące czynniki:

- nabywanie statusu przedsiębiorcy (legalizacja działalności gospodarczej);
- wypełnianie i przestrzeganie warunków podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę;
- spełnianie warunków podejmowania działalności gospodarczej objętej reglamentacją gospodarczą lub zaliczonej do tzw. regulowanej działalności gospodarczej;
- przestrzeganie reguł dotyczących postępowania naprawczego i upadłościowego oraz zakończenie działalności gospodarczej⁷⁵⁷.

⁷⁵⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.p.e.

⁷⁵⁷ C. Kosikowski, *Prawo publiczne...*, op. cit., s. 200-201.

Adaptując powyższe założenia na użytek modelu nadzoru i kontroli Prezesa URE w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w pierwszej kolejności należy rozważyć problematykę uprawnień nadzorczych regulatora w zakresie podjęcia działalności gospodarczej. Chodzi więc w szczególności o wykonywanie uprawnień tego organu w ramach postępowania koncesyjnego oraz innych postępowań o wpis do rejestrów działalności regulowanej w sektorze OZE. Następnie, analizie należy poddać sferę wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyczne, skupiając się na uprawnieniach kontrolnych dotyczących zawierania i wykonywania umów sprzedaży energii elektrycznej przez wytwórców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Problematyka postępowania naprawczego, upadłościowego i zakończenia działalności gospodarczej zasadniczo leżą poza zakresem kompetencji Prezesa URE (z wyjątkiem wygaszenia koncesji).

4.4.1. Nadzór i kontrola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z podejmowaniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Wśród najważniejszych kompetencji wykonywanych przez Prezesa URE z pewnością wskazać można koncesjonowanie oraz dokonywanie wpisów do rejestrów działalności regulowanej. Skutkiem wykonania przez organ tych uprawnień jest umożliwienie podjęcia działalności gospodarczej w wybranych obszarach sektora energetycznego⁷⁵⁸.

Obowiązek uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze energetycznym stanowi wyjątek od

⁷⁵⁸ Wyjątkami od zasady nadawania uprawnień do podjęcia działalności gospodarczej w sektorze energetycznym przez Prezesa URE są: po pierwsze, rejestr wytwórców biogazu rolniczego (art. 24 ust. 1 u.o.z.e.) oraz rejestr wytwórców biopłynów (art. 34 ust. 2 u.o.z.e.), które prowadzone są przez Dyrektora Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, po drugie, zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z.e., wytwarzanie energii elektrycznej w ramach mikroinstalacji.

konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej⁷⁵⁹. W związku z tym, rodzaje działalności gospodarczej objęte tym obowiązkiem wymienione zostały *expressis verbis* w art. 32 ust. 1 u.p.e. - w tym zakresie niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej, a wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz domniemania wolności działalności gospodarczej *in dubio pro libertatem*⁷⁶⁰. Takie stanowisko znajduje również poparcie w orzecznictwie, które wyraźnie zawęży zakres działalności podlegających koncesjonowaniu do tych, które wymienione zostały w art. 32 u.p.e., podkreślając, że uzyskanie koncesji (ani wymaganego zezwolenia na prowadzenie działalności) nie stanowi warunku uznania danego podmiotu za przedsiębiorstwo energetyczne⁷⁶¹.

Obowiązek uzyskania koncesji aktualizuje się także w odniesieniu do działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, co wskazuje, że ustawodawca klasyfikuje ten rodzaj działalności gospodarczej jako obszar szczególnego znaczenia dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Wyjątki od tej zasady zostały enumeratywnie określone w art. 3 u.o.z.e. i dotyczą produkcji energii z małych i mikro instalacji, a także z wytwarzania biogazu oraz biopłynów.

Poza prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie produkcji energii, koncesja na wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowi zarazem o dopuszczalności jej sprzedaży przez przedsiębiorcę władającego koncesjonowaną instalacją. Brak obowiązku występowania o dodatkową koncesję na sprzedaż energii potwierdzony został w orzecznictwie⁷⁶² oraz w doktrynie. Jak trafnie ujmują to Z. Muras i M. Swora „podmiot mający

⁷⁵⁹ T. Bąkowski, *Koncesja* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego 100 podstawowych pojęć*, red. A. Powalowski, Warszawa 2019, s. 62-65.

⁷⁶⁰ M. Będkowski-Kozioł, *art. 32 prawa energetycznego* [w:] *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 546.

⁷⁶¹ Postanowienie SOKIK w Warszawie z 18.08.2008 r., XVII Amz 28/08, LEX nr 1727965. Wyrok SA w Białymstoku z 16.12.2019 r., II AKa 192/19, LEX nr 3268019.

⁷⁶² Wyrok SN z 5.11.2008 r., III SK 7/08, OSNP 2009, nr 23-24, poz. 330.

koncesję na wytwarzanie paliw lub energii w zakresie, w jakim dokonuje sprzedaży własnego paliwa lub energii, nie musi mieć koncesji na obrót tymi paliwami lub energią”⁷⁶³. Należy uznać, że wspomniana zasada znajduje odpowiednie zastosowanie także do przypadków, gdzie obowiązek koncesyjny zastąpiony zostaje koniecznością pozyskania zezwolenia na wykonywanie działalności w sektorze energetycznym.

Warto zwrócić uwagę, że obowiązki koncesyjne w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii zostały zdecydowanie rozszerzone w porównaniu do energetyki konwencjonalnej. W przypadku instalacji OZE wymóg koncesji pojawia się już wobec jednostek o mocy przekraczającej 1 MW⁷⁶⁴. Z kolei przy elektrowniach bazujących na innych technologiach produkcji energii, wymóg koncesjonowania dotyczy zdecydowanie większych instalacji, o mocy zainstalowanej elektrycznej nieprzekraczającej 50 MW⁷⁶⁵. Tak duża rozbieżność dotycząca reglamentacji działalności gospodarczej między różnymi technologiami produkcji energii nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza, że funkcjonowanie OZE nie wiąże się z radykalnie większym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego ani interesu publicznego niż w przypadku jednostek konwencjonalnych. Wydaje się zatem, że regulacje dotyczące obowiązku koncesjonowania instalacji odnawialnych źródeł energii, w obecnym zakresie uznać należy za nieproporcjonalne i właściwe byłoby podwyższenie progu minimalnej mocy instalacji OZE objętych tymże obowiązkiem, zwłaszcza w świetle przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: RED

⁷⁶³ Z. Muras, M. Swora, *art. 32 [w:] Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, s. 423.

⁷⁶⁴ Art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. b u.p.e. w zw. z art. 3 u.o.z.e.

⁷⁶⁵ Art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. b u.p.e.

II)⁷⁶⁶, wzywającej do znoszenia ograniczeń administracyjnych dla powstawania instalacji odnawialnych źródeł energii⁷⁶⁷.

Rozbudowa obowiązków koncesyjnych w przypadku wytwarzania energii elektrycznej z instalacji odnawialnych źródeł energii nieuchronnie wiąże się także z głęboką interwencją nadzorczą-kontrolną. Choć powszechnie uznaje się, że przyznawanie koncesji lub dokonywanie wpisów do rejestrów działalności regulowanej stanowi przejaw wykonywania funkcji reglamentacyjnej przez Prezesa URE⁷⁶⁸, to należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w piśmiennictwie, że zarówno obowiązek koncesyjny, jak i wpisowy nie mają charakteru wyłącznie reglamentacyjnego, ale wiążą się także z interwencją państwa poprzez nadzór i kontrolę⁷⁶⁹. Jak trafnie wskazuje M. Będkowski-Kozioł, koncesja nie tylko warunkuje rozpoczęcie działalności, ale też poddaje koncesjonariusza nadzorowi koncesyjnemu ze strony Prezesa URE⁷⁷⁰. Na tej podstawie wyróżnić można osobny typ nadzoru, określany nadzorem reglamentacyjnym.

W ramach opracowań doktrynalnych, warto zwrócić uwagę na strukturę nadzoru reglamentacyjnego przedstawioną przez A. Chełmońskiego, który wyróżnił dwa rodzaje nadzoru reglamentacyjnego – nadzór prewencyjny oraz nadzór bieżący⁷⁷¹. Pogląd ten sprowadza się do uznania, że funkcja nadzorcza obecna jest zarówno na etapie podjęcia, jak i wykonywania działalności gospodarczej. Zdaniem Chełmońskiego, nadzór prewencyjny poprzedza rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jednocześnie uznawany jest on za funkcję służebną wobec reglamentacji, bowiem

⁷⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

⁷⁶⁷ Zob. Motyw 51. RED II.

⁷⁶⁸ Więcej. T. Długosz, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w energetyce* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, t. 8B, s. 186-190.

⁷⁶⁹ M. Waligórski, *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyk”, 2008, nr 4, s. 73.

⁷⁷⁰ M. Będkowski-Kozioł, *art. 32...*, op. cit., s. 546.

⁷⁷¹ A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, Wrocław 2009, s. 458.

jego zastosowanie sprowadza się do kształtowania zakresu warunków, które muszą zostać spełnione w ramach aktywności gospodarczej przedsiębiorcy, aby został on dopuszczony do wykonywania działalności koncesjonowanej⁷⁷². Drugi typ nadzoru regulacyjnego, nadzór bieżący wykonywany jest przez organ regulacyjny w toku wykonywanej działalności objętej koncesją i dotyczy zgodności prowadzenia działalności z wymaganiami określonymi w przepisach prawa oraz w samej decyzji koncesyjnej.

Elementy nadzoru prewencyjnego zdecydowanie wyraźniej obecne są na etapie postępowania koncesyjnego niż postępowania o wpis w rejestrze działalności regulowanej. Przyznanie koncesji wymaga od organu sprawdzenia, czy wnioskodawca spełnia przesłanki umożliwiające wydanie tejże decyzji, określone głównie w art. 33 ust. 1 u.p.e. oraz art. 39 ust. 1 u.p.p. Zdaniem Z. Murasa, Prezes URE nie decyduje o przyznaniu koncesji w ramach klasycznie pojmowanego uznania administracyjnego, a decyzja koncesyjna ma jednak charakter związany⁷⁷³. Należy jednak zważyć, że zarówno przepisy art. 33 ust. 1 u.p.e. oraz art. 39 ust. 1 prawa przedsiębiorców zawierają „pewną elastyczność” co do ich zakresu stosowania, przede wszystkim ze względu na tzw. pojęcia niedookreślone. Prawo energetyczne przewiduje więc ważną i aktywną rolę Prezesa URE jako organu wykonującego czynności nadzorcze na etapie postępowania koncesyjnego. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że ustawodawca dąży do rozszerzenia tych kompetencji, czego przykładem zdaje się m.in. wprowadzenie art. 33 ust. 3d u.p.e., sprowadzającego się do możliwości odmowy udzielenia koncesji wnioskodawcy, który nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Jest to kolejna norma znacząco powiększająca obszar kompetencji nadzorczych Prezesa URE, pozwalająca temu podmiotowi na weryfikację w zasadzie wszystkich

⁷⁷² Ibidem, s. 458.

⁷⁷³ Zob. Z. Muras, *art. 33 [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, t. 2, s. 438.

aspektów działalności wnioskodawcy, które mogą mieć jakikolwiek wpływ na aktywność objętą koncesją.

Zupełnie inaczej wygląda natomiast wykonywanie kompetencji nadzorczych w związku z postępowaniem o wpis do rejestru działalności regulowanej. Sprowadza się bowiem jedynie do kontroli poprawności i prawdziwości oświadczeń składanych przez podmiot ubiegający się o wpis. Jak trafnie zauważa A. Borkowski, powoduje to przeniesienie odpowiedzialności za ocenę spełnienia warunków podjęcia działalności regulowanej na samego przedsiębiorcę⁷⁷⁴. Zakres kompetencji nadzorczych jest na tym etapie dużo bardziej ograniczony, co uzasadniane jest przede wszystkim dążeniem do przyspieszenia i uproszczenia procedury wpisowej.

W świetle powyższego daje się zauważyć znaczna różnica pomiędzy zakresem nadzoru Prezesa URE, wykonywanego w związku z koncesją oraz dotyczącego wpisu do rejestru działalności regulowanej. Wykonywanie działalności gospodarczej objętej obowiązkiem wpisowym charakteryzuje się korzystniejszym ukształtowaniem uprawnień i obowiązków przedsiębiorców niż ma to miejsce w przypadku działalności koncesjonowanej i w istocie prowadzi do ograniczenia sfery reglamentacji gospodarczej⁷⁷⁵. Wydaje się zatem, że postulować należy podwyższenie progu mocy zainstalowanej elektrycznej wymagającego uzyskania koncesji na wytwarzanie energii przez instalacje OZE. Jak wykazano, obowiązek koncesyjny dla energetyki odnawialnej, w obecnej postaci, ma charakter nieproporcjonalny i może stanowić barierę administracyjną dla rozwoju energetyki odnawialnej, w rozumieniu dyrektywy RED II. Utrzymywanie tak powszechnego wymogu koncesyjnego w przypadku instalacji OZE stanowi przejaw nadregulacji i obecnie może być kwalifikowane jako rodzaj bariery biurokratycznej

⁷⁷⁴ A. Borkowski, *Struktura prawna nadzoru nad regulowaną działalnością gospodarczą*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. 114, s. 451.

⁷⁷⁵ M. Gajewski, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. S. Piątek, I. Postuła, Warszawa 2009, s. 98; M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, [w:] „Państwo i Prawo”, z. 2, 2007 s. 41.

utrudniającej podejmowanie działalności gospodarczej w sektorze energetyki odnawialnej. Tym samym rozważyć należałoby zrównanie wymogu koncesyjnego instalacji OZE z jednostkami konwencjonalnymi.

4.4.2. Nadzór i kontrola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Zakres przedmiotowy uprawnień nadzorczych i kontrolnych Prezesa URE zdecydowanie wykracza poza problematykę podejmowania działalności gospodarczej i odnosi się do także do jej wykonywania przez przedsiębiorców. Można powiedzieć, że w tym zakresie kompetencje nadzorczo-kontrolne Prezesa URE obejmują większość aspektów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa energetyczne, co tłumaczyć należy przede wszystkim specyfiką działalności, o ważnym znaczeniu w perspektywie interesu publicznego⁷⁷⁶.

Powyższe kompetencje nadzorcze i kontrolne Prezesa URE dotyczą także większości aspektów związanych z zawieraniem i późniejszym funkcjonowaniem umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w obiegu gospodarczym. Wynika to, po pierwsze, ze sprzężenia pomiędzy reglamentacją działalności gospodarczej a stosowaniem instrumentów nadzorczych i kontrolnych dotyczących bieżącego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii. Po drugie, wiąże się to ze szczególną aktywnością kontrolną państwa w tych aspektach, gdzie udzielana jest pomoc publiczna lub państwo w jakikolwiek inny sposób oddziałuje na poziom przychodów z tytułu sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych - m.in. w zakresie odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny. Wreszcie po trzecie, umowa sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest przedmiotem

⁷⁷⁶ T. Bąkowski, *Koncesja...*, op. cit., s. 62-63.

stosowania rozbudowanego aparatu kontrolno-nadzorczego właściwego dla zbycia energii w rozumieniu ogólnym, a zatem wykraczającym poza specyfikę energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

4.4.2.1. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczące zgodności wykonywania działalności gospodarczej z koncesją

Jak wynika z art. 50 u.p.e., Prezes URE uprawniony jest do kontroli zgodności wykonywanej działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych z udzieloną koncesją, przy czym w sprawach nieuregulowanych przepisami u.p.e. stosuje się u.p.p. Na podstawie ustaleń dokonanych podczas kontroli, organ ten może natomiast cofnąć lub zmienić udzieloną koncesję. Dokładne zestawienie przesłanek umożliwiających skorzystanie przez regulatora z tych uprawnień określone zostało w art. 41 ust. 2 i ust. 3 u.p.e. Warto zwrócić uwagę, że prawo energetyczne przewiduje zarówno obligatoryjne jak i fakultatywne przesłanki uzasadniające wykonanie przez organ swoich kompetencji w tym zakresie. W odniesieniu do małych instalacji OZE oraz instalacji biogazowych i biometanowych, odpowiednikiem cofnięcia koncesji jest uprawnienie Prezesa URE do wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez wytwórcę energii⁷⁷⁷.

Uprawnienia do cofnięcia lub zmiany treści koncesji, choć daleko idące, nie wykraczają poza klasyczny, korekcyjny cel nadzoru, orientujący się wokół doprowadzenia aktywności nadzorowanego do stanu zgodności z prawem. Znacznie głębiej ingerującym instrumentem jest nakaz wykonywania działalności gospodarczej przez okres nie dłuższy niż dwa lata, jeżeli wymaga tego interes społeczny⁷⁷⁸. Nie wiąże się on bowiem z reakcją na jakiegokolwiek nieprawidłowości związane z wykonywaniem działalności

⁷⁷⁷ Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.z.e.

⁷⁷⁸ Art. 40 ust. 1 u.p.e.

gospodarczej, ale w tej postaci prowadzi do obarczenia koncesjonariusza obowiązkiem realizacji działalności koncesjonowanej, nawet wbrew jego interesowi ekonomicznemu. W związku z tym, zakres uprawnień Prezesa URE sprawia, że koncesja w sektorze energetycznym miejscami nabiera cech tzw. koncesji klasycznej, stosowanej w okresie międzywojennym, uwzględniającej wykonywanie przez koncesjonariusza zadań publicznych⁷⁷⁹. Wskazuje to na szczególnie głęboką publiczną ingerencję nadzorczą w ramach oddziaływania na sektor energetyczny.

W rozbudowanej formie, kompetencje kontrolne określone zostały w prawie przedsiębiorców, a dokładniej w art. 40 ust. 1 pkt. 1 u.p.p., który przypisuje organowi koncesyjnemu uprawnienie do kontroli działalności gospodarczej w zakresie: zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej, a także obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli. Przepis ten odpowiednio stosowany jest także wobec przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną, a zatem objętych obowiązkiem wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji⁷⁸⁰.

Ustalając tak szeroki zakres przedmiotowy kontroli, ustawodawca kierował się wymogiem wykazania przez przedsiębiorstwo energetyczne szczególnie wysokiego poziomu staranności związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jednocześnie, warto zwrócić uwagę, że prawodawca, określając powyższy zakres kontroli przedsiębiorstw, posłużył się pojęciami wyjątkowo nieostrymi. Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej, sama przesłanka zgodności prowadzonej działalności gospodarczej z koncesją wyczerpuje znaczeniowo i zawiera w sobie treść pozostałych przesłanek⁷⁸¹. Z kolei według K. Kohutka, przeprowadzając kontrolę

⁷⁷⁹ Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2004, z. 1, s. 47-49.

⁷⁸⁰ Zgodnie z art. 43 ust. 7 u.p.p.

⁷⁸¹ B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą (część II)*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1994, nr 4, s. 19.

organ powinien także sprawdzić, czy przedsiębiorca spełnia również ogólne obowiązki ciążące na każdym podmiocie wykonującym działalność gospodarczą, niezależnie od jej rodzaju⁷⁸².

Takie sformułowanie przepisów kontrolnych zdaje się jednak grozić nadmierną ingerencją w obszar wolności działalności gospodarczej przez Prezesa URE, co budzi zastrzeżenia w perspektywie zasad legalizmu i proporcjonalności. W tym miejscu, przywołać należy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z 14 czerwca 2006 r., o sygn. K 53/05, w którym Trybunał wprost uznał, że „kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w przepisach a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać”⁷⁸³. Szczególne wątpliwości budzi objęcie zakresem kontroli wykonywania przez przedsiębiorcę energetycznego warunków koncesji, wykraczających poza obowiązki wprost określone w bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy (dalej: SN) w wyroku I NSKP 25/21, ustalanie w decyzji koncesyjnej odmiennych od obowiązujących w przepisach prawa obowiązków, w tym samym zakresie przepisów szczególnych, powoduje niebezpieczeństwo przyzwolenia na omijanie drogi ustawodawczej wymaganej dla stanowienia prawa⁷⁸⁴.

Dalsze wątpliwości budzi także kwestia ustalenia kryteriów kontroli Prezesa URE, które również nie zostały wprost dookreślone przez ustawodawcę. Według E. Małeckiej, kluczowe znaczenie przypisać należy kryterium legalności prowadzenia działalności gospodarczej. Poza nim wskazuje także na celowość, rzetelność i gospodarność⁷⁸⁵. Innego zdania jest F. Elżanowski, który uznaje, że w związku z brakiem precyzyjnego określenia kryteriów kontroli i

⁷⁸² K. Kohutek, *art. 57, [w:] Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, 2005, LEX/el.

⁷⁸³ Wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.

⁷⁸⁴ Wyrok SN z 12.10.2022 r., I NSKP 25/21, LEX nr 3521317.

⁷⁸⁵ E. Małecka, *art. 50...*, op. cit., s. 682.

nadzoru, kontrola może być prowadzona z dowolnego punktu widzenia, przy czym powinna być ukierunkowana na zagadnienia podlegające kognicji regulacyjnej⁷⁸⁶. Przyjmując takie założenie, kryteria kontroli mogą więc odnosić się chociażby do podstawowych zadań Prezesa URE, wymienionych w art. 23 ust. 1 u.p.e. (regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzająca do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców), a także innych wartości reprezentowanych w prawie energetycznym. Jak bowiem stwierdził SN „odwołanie się do art. 23 ust. 1 u.p.e. wymaga odniesienia się również do pozostałych wartości tego prawa, w tym będących przedmiotem szczegółowej regulacji”⁷⁸⁷. Wśród kryteriów kontroli należałoby zatem uwzględnić także listę głównych celów ustawy prawo energetyczne, wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.e.

Rekapituluując powyższe należy potwierdzić, że przejaw działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego polegający na zawieraniu i wykonywaniu umów sprzedaży energii elektrycznej podlega uprawnieniom kontrolnym Prezesa URE związanym z kontrolą prowadzenia działalności podlegającej koncesjonowaniu lub wpisowi do rejestru działalności regulowanej. Trzeba jednak podkreślić, że w swojej obecnej postaci przepisy kompetencyjne w tym zakresie sformułowane są w sposób daleko niedoskonały, budzący wątpliwości głównie w perspektywie relacji unormowań u.p.e. i u.p.p. W związku z tym, próbując dokładnie dookreślić zakres uprawnień kontrolnych Prezesa URE wykonywanych na podstawie art. 50 u.p.e. odnoszących się do umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w świetle analizy stanu prawnego i orzecznictwa, należy przyjąć stanowisko, że przedmiotem wykonywanej kontroli może być przede wszystkim weryfikacja wypełniania przez strony obowiązków regulacyjnych.

Katalog tychże obowiązków jest niezwykle obszerny i obejmuje także obowiązki właściwe dla umów sprzedaży energii, poszerzone o

⁷⁸⁶ F. Elżanowski, *art. 50,...*, op. cit., s. 814.

⁷⁸⁷ Wyrok SN z 12.10.2022 r., I NSKP 25/21, LEX nr 3521317.

te, które właściwe są jedynie dla zbycia energii wytworzonej w źródłach odnawialnych. Przykładem takiego obowiązku, jest m.in. określony w art. 5 ust. 11a u.p.e. obowiązek poinformowania Prezesa URE przez wytwórcę, który zawarł umowę sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii, o zawarciu umowy, jej stronach, ilości i cenie energii elektrycznej stanowiącej jej przedmiot, lokalizacji i rodzaju odnawialnego źródła energii, z którego ta energia została wytworzona, oraz okresie, na jaki ta umowa została zawarta⁷⁸⁸.

4.4.2.2. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki związane z umową sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wobec podmiotów funkcjonujących w ramach systemów wsparcia

Poza uprawnieniami kontrolnymi wynikającymi z art. 50 u.p.e. oraz u.p.p., przewidziano również szczególne tryby kontroli mające zastosowanie do sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

Warto zauważyć, że zakres przedmiotowy tych uprawnień rozciąga się przede wszystkim na te relacje, gdzie państwo oddziałuje na kształtowanie się przychodów sprzedawców energii ze źródeł odnawialnych. W tych przypadkach przepisy kontrolne zostały skonkretyzowane w ustawach szczególnych, uzupełniane przepisami u.p.p. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych w ramach systemów wsparcia OZE

Pierwszym przykładem, o którym należy wspomnieć jest kontrola Prezesa URE, przeprowadzana na podstawie art. 84 ust. 1 u.o.z.e., a dotycząca prawidłowości kalkulacji ceny skorygowanej oraz zgodności ze stanem faktycznym oświadczeń składanych przez wytwórcę energii wymaganych do uzyskania pomocy publicznej w ramach systemu aukcji OZE, a także systemu taryf gwarantowanych

⁷⁸⁸ Art. 5 ust. 11a u.p.e.

(*feed in tariff*)⁷⁸⁹ oraz dopłat do ceny rynkowej (*feed in premium*)⁷⁹⁰. W zbliżony sposób, kompetencje kontrolne unormowane zostały w ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (dalej: u.p.m.f.⁷⁹¹) i dostosowane do przewidzianych w tejże ustawie systemów wsparcia polegających na przyznaniu wytwórcy prawa do ujemnego salda⁷⁹². Warto zwrócić uwagę, że w obu tych przypadkach, zarówno u.o.z.e., jak i u.p.m.f. wprost określają uprawnienia przeprowadzających kontrolę, sposób upoważniania do kontroli czy zawartość protokołu kontrolnego. Przewidują także odrębny rodzaj sankcji, polegający na obowiązku zwrotu przez wytwórcę kwoty wsparcia wraz z odsetkami w terminie miesiąca od dnia otrzymania decyzji⁷⁹³.

Kompetencje kontrolne regulatora aktualizują się także w odniesieniu do systemu świadectw pochodzenia. W tym kontekście koncentrują się przede wszystkim na weryfikacji prawidłowości wniosków o wydanie świadectw pochodzenia składanych przez wytwórców energii⁷⁹⁴. Poza tym, kontrole Prezesa URE dotyczą realizacji obowiązku polegającego na zakupie i przedstawieniu do umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia w to miejsce opłaty zastępczej, przez podmioty wskazane w art. 52 u.o.z.e.⁷⁹⁵. Co ciekawe, w przeciwieństwie do innych wspomnianych wcześniej trybów kontroli, w tym przypadku kontrola organu rozciąga się na obie strony umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Obowiązek ten dotyczy oczywiście odbiorców energii (uwzględniając szczególne zasady jego rozliczeń u odbiorców przemysłowych⁷⁹⁶), ale

⁷⁸⁹ System określony w art. 70a ust. 1 u.o.z.e.

⁷⁹⁰ System określony w art. 70a ust. 2 u.o.z.e.

⁷⁹¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

⁷⁹² Art. 66 u.p.m.f.

⁷⁹³ Art. 88 ust. 1 i ust. 2 u.o.z.e.

⁷⁹⁴ Art. 46 ust. 1 u.o.z.e.

⁷⁹⁵ Urząd Regulacji Energetyki, *Prezes URE kontroluje wykonanie przez sprzedawców energii obowiązków OZE za lata 2021-2022*, (dostęp: <https://www.ure.gov.pl/pl/urzadz/informacje-ogolne/aktualnosci/11343,Prezes-URE-kontroluje-wykonanie-przez-sprzedawcow-energii-obowiazkow-OZE-za-lata.html>, 05.02.2024).

⁷⁹⁶ Art. 52 ust. 3 w zw. z art. 53 ust. 1 u.o.z.e.

może obejmować także wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, kwalifikowanych jako „przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym niebędącym odbiorcami przemysłowymi”⁷⁹⁷. Zasadność tak rozbudowanej formy obowiązku OZE, prowadzącej do obarczenia dodatkowymi opłatami części wytwórców energii ze źródeł odnawialnych (pomimo tego, że w istocie rzeczy obowiązek ten służy wsparciu produkcji energii w instalacjach OZE) budzi jednak głębokie wątpliwości.

Zauważyć trzeba, że wprowadzenie odrębnych i rozbudowanych trybów kontroli nad realizacją obowiązków związanych z funkcjonowaniem systemów wsparcia nawiązuje do standardów właściwych dla weryfikacji prawidłowości korzystania przez przedsiębiorców z innych form pomocy publicznej. Wiąże się to z uwzględnionym w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE⁷⁹⁸) generalnym zakazem przyznawania pomocy publicznej uznawanym za czynnik grożący zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom. Warto mieć na uwadze, na co słusznie wskazuje M. Błachucki, że w przypadku pomocy publicznej, reżim kontroli wzorowany jest na przepisach o regulacji kontroli w postępowaniach z tytułu antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców oraz kontroli koncentracji przedsiębiorców⁷⁹⁹. Wydaje się jednak, że ustawodawca winien uwzględnić, że funkcjonowanie systemów wsparcia stanowi wyjątek od uniwersalnych reguł prawa unijnego dotyczącego pomocy publicznej. Nie negując więc potrzeby kontroli państwa związanej z wykorzystywaniem środków publicznych, w przypadku systemów wsparcia należałoby postulować istotne uproszczenie i ujednoczenie

⁷⁹⁷ Art. 52 ust. 2 pkt 2 u.o.z.e.

⁷⁹⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

⁷⁹⁹ M. Błachucki, *Kontrola przedsiębiorcy w prawie pomocy publicznej* [w:] *Kontrola działalności gospodarczej*, M. Pawełczyk, R. Stankiewicz, Warszawa 2013, s. 32.

wspomnianych trybów kontroli, co powinno pozytywnie wpłynąć na ich efektywność oraz odciążyć organizacyjnie regulatora.

4.4.2.3. Inne uprawnienia kontrolne i nadzorcze Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki związane z umową sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Dotychczasowe rozważania nie wyczerpują całkowicie problematyki ustalenia kompetencji kontrolnych Prezesa URE w związku z umową sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

W ramach szerokiego zakresu uprawnień kontrolnych z pewnością wskazać należy na art. 28 u.p.e., przyznający Prezesowi URE prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz dający prawo do żądania przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych⁸⁰⁰. W doktrynie trafnie wskazuje się, że powyższe uprawnienie powinno być oceniane przez pryzmat przepisów regulujących wykonywanie zadań Prezesa URE⁸⁰¹. Tym samym podstawowym kryterium zasadności kontroli powinno być wykonywanie przez Prezesa URE jego obowiązków ustawowych, a ewentualne wykroczenie przez organ poza przedmiot tych zadań może stanowić podstawę do odmowy udzielenia żądanych informacji⁸⁰². Wydaje się więc, że realizując powyższe uprawnienia Prezes URE może żądać informacji dotyczących umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale żądanie to jest wiążące dla strony jedynie w przypadku jego obiektywnego uzasadnienia wykonywaniem obowiązków ustawowych.

⁸⁰⁰ Art. 28 ust. 1 u.p.e.

⁸⁰¹ J. Baehr, *art. 28 prawa energetycznego* [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, Warszawa 2003, s. 198.

⁸⁰² M. Będkowski-Kozioł, *art. 28* [w:] *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 491.

Spoglądając na inne obszary kontroli wykonywanej przez Prezesa URE, a związane ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, warto zwrócić uwagę na ustawę z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 i 2024 roku. Jej główny wpływ na sytuację prawną przedsiębiorców energetycznych wiąże się z wprowadzeniem ograniczeń przychodów z tytułu sprzedaży energii, polegających na dokonywaniu obowiązkowych odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Cen przez wytwórców, którzy uzyskali ze sprzedaży energii przychód wyższy niż dopuszczalny ustawowo⁸⁰³.

Wspomniana ustawa określa uprawnienia Prezesa URE w zakresie kontroli zgodności informacji i oświadczeń złożonych w sprawozdaniach wytwórców energii składanych do Zarządcy Rozliczeń w związku z realizacją obowiązku odpisowego⁸⁰⁴. Kontrola wykonywana jest przez Prezesa URE z własnej inicjatywy lub na wniosek Zarządcy Rozliczeń i może skutkować nałożeniem na wytwórcę obowiązku zapłaty brakującej kwoty lub wydaniem decyzji w przedmiocie pomniejszenia odpisu na Fundusz przez wytwórcę, a nawet jego częściowego zwrotu na wniosek Zarządcy Rozliczeń⁸⁰⁵.

Omawiany tryb kontroli charakteryzuje się ścisłym powiązaniem uprawnień Prezesa URE i Zarządcy Rozliczeń, będącego w tym postępowaniu w zasadzie podmiotem podporządkowanym. Zarządca Rozliczeń jest bowiem zobowiązany do weryfikacji sprawozdań składanych przez wytwórców, jednocześnie nie będąc umocowanym do wykonania w tym zakresie dalszych uprawnień kontrolnych wobec

⁸⁰³ Art. 21 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁸⁰⁴ Uprawnienia uwzględnione głównie w art. 28 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁸⁰⁵ Zgodnie z art. 28 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

przedsiębiorcy. W tym przypadku, rozwiązaniem wartym rozważenia byłoby wyłączenie powyższych uprawnień kontrolnych Prezesa URE i skupienie ich w ramach operatora rozliczeń energii odnawialnej (obecnie Zarządca Rozliczeń S.A.). Jak bowiem słusznie zauważa M. Domagała, zbyt szeroka rozpiętość zadań Prezesa URE może skutkować negatywnie na sprawność funkcjonowania tego organu⁸⁰⁶. Wiąże się to przede wszystkim z zagrożeniem spowolnienia działań przez organ oraz zaistnienia sporów kompetencyjnych. Przeprowadzenie takiej zmiany wydaje się, że uprzednio wymagałoby jednak dookreślenia przez ustawodawcę statusu prawnego operatora rozliczeń energii odnawialnej, którego zadania pełni obecnie Zarządca Rozliczeń S.A. w szczególności poprzez powierzenie jego zadań jednostce organizacyjnej właściwej prawu publicznemu.

W ramach niniejszych rozważań należy również dostrzec kompetencje Prezesa URE związane z kontrolowaniem standardów jakościowych obsługi odbiorców energii oraz parametrów jakościowych energii elektrycznej dostarczanej do odbiorców⁸⁰⁷. Co istotne, kontrola dotycząca dotrzymania parametrów jakościowych przeprowadzana jest na wniosek odbiorcy.

Dokładny opis parametrów jakościowych i standardów jakościowych obsługi odbiorców, jakie muszą zostać spełnione w ramach dostawy energii, określony został w ramach rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego⁸⁰⁸. Jak trafnie zauważa M. Jaś-Nowopolska, część z tych przepisów ma charakter względnie obowiązujący i może zostać dookreślona przez strony umowy sprzedaży energii⁸⁰⁹. Wydaje się, że kwestia kontroli dotrzymania właściwych standardów i parametrów energii przez sprzedawcę, aktualizować będzie się przede

⁸⁰⁶ M. Domagała, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 57.

⁸⁰⁷ Art. 23 pkt 10 u.p.e.

⁸⁰⁸ Rozdział 10 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. poz. 819).

⁸⁰⁹ M. Jaś-Nowopolska, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 165.

wszystkim wobec umów uwzględniających dostarczanie energii za pomocą linii bezpośredniej. W przypadku umów sprzedaży przewidujących dostarczanie energii poprzez Krajowy System Elektroenergetyczny, kwestia warunków zapewnienia niezawodności i ciągłości dostarczania energii, a także standardów jakościowych obsługi odbiorców, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 u.p.e. powinna zostać uwzględniona w umowie o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii.

4.5. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta

Interwencja publiczna w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wiąże się ze znaczącą rolą Prezesa UOKiK, dysponującego w tym zakresie uprawnieniami o charakterze nadzorczym i kontrolnym. W ramach nakreślonego obszaru badawczego, wspomniane kompetencje aktualizują się przede wszystkim w obszarze problematyki ochrony i rozwoju konkurencji. Jak wynika z obserwacji praktyki organu, w odniesieniu do ochrony konsumentów jego działania koncentrują się bowiem przede wszystkim na nadużyciach dotyczących sprzedaży instalacji OZE (głównie mikroinstalacji fotowoltaicznych), a nie samej problematyce sprzedaży energii elektrycznej⁸¹⁰.

Prawo konkurencji oraz regulacje sektorowe wspólnie stanowią podstawowe instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę, w tym gospodarkę energetyczną⁸¹¹. W piśmiennictwie

⁸¹⁰ Zob. Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta nr RŁO-7/2022 z dnia 20.12.2022, (dostęp: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/CD8AA8CEBCC458D9C1258955002AEE4E?editDocument&act=Decyzja dostęp: 05.02.2024).

Zob. Komunikat Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23.03.2022, *Fotowoltaika – Działania Prezesa UOKiK*, (dostęp: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiqpOeWi4qEAX2VvEDHbJ0AvsQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fuokik.gov.pl%2Fdownload.php%3Fplik%3D26265&usg=AOvVaw1_-bpqg6Eioa7u1-DfeyLW&opi=89978449 dostęp: 05.02.2024).

⁸¹¹ Więcej: M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 13-16.

wskazuje się, że „konkurencja jest określonym mechanizmem funkcjonowania gospodarki, takim który poprzez rywalizację i wzrost efektywności uczestników gry rynkowej prowadzi do optymalnej alokacji zasobów, a w konsekwencji do obniżania kosztów produkcji (działalności) i przez to do upowszechniania (zwiększenia dostępności) towarów i usług, do innowacyjności, do wzrostu dobrobytu społeczeństwa”⁸¹². Podobne rozumienie przyjął Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 19 października 2006 r., III SK 15/06, uznał, że pod pojęciem konkurencji należy rozumieć proces rywalizacji niezależnych przedsiębiorstw, który prowadzi do podniesienia poziomu dobrobytu konsumentów, przejawiający się chociażby wzrostem produkcji lub sprzedaży, a także obniżeniem cen czy postępem technologicznym⁸¹³.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, konkurencja jest dobrem o szczególnym znaczeniu, mając na uwadze całokształt interwencji państwa w wolność działalności gospodarczej. Zdaniem K. Strzyczkowskiego, „konkurencja jako podstawowy mechanizm gospodarki rynkowej orientuje proces oddziaływania organów władzy publicznej na gospodarkę”⁸¹⁴. Według C. Banasińskiego, ustanawiając nadzór nad konkurencją, rozumianą jako zjawisko zinstytucjonalizowane, państwo tworzy warunki do sprawnie działającego rynku, w istocie rzeczy sprzyjając i wzmacniając wolność gospodarczą⁸¹⁵. Warto także zgodzić się ze stanowiskiem M. Krzykowskiego, który dostrzega możliwość uznania konkurencji za zasadę ustrojową, wypływającą z wartości stojących u podstaw zasady społecznej gospodarki rynkowej⁸¹⁶.

⁸¹² A. Stawicki, E. Stawicki, *art. 1, ochrona konkurencji – istota*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki Warszawa 2016, s. 33.

⁸¹³ Wyrok SN z 19.10.2006 r., III SK 15/06, OSNP 2007, nr 21-22, poz. 337.

⁸¹⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 112.

⁸¹⁵ C. Banasiński, *Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)* [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 367.

⁸¹⁶ M. Krzykowski, *Nadużywanie pozycji dominującej na polskim rynku energetycznym w świetle wybranego orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, [w:] „*Studia Prawnoustrojowe*”, 2014, nr 24, s. 129.

Problematyka ochrony konkurencji w ramach sektora energetycznego jest zagadnieniem szczególnie istotnym w perspektywie wpływu na funkcjonowanie samych przedsiębiorców energetycznych oraz oddziaływania na tempo rozwoju tego obszaru gospodarki. Nadmienić należy, że rozwój konkurencji oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolu, wymienione zostały *expressis verbis* jako cele prawa energetycznego, określone w art. 1 ust. 2 u.p.e. Energetyka – zwłaszcza w zakresie dystrybucji energii – jest bowiem sektorem, w ramach którego ciągle zauważyć można występowanie warunków właściwych dla monopolu naturalnych, powiązanych ze szczególną obecnością państwa w tym obszarze gospodarki⁸¹⁷. Wprawdzie należy zauważyć, że poszczególne rynki energetyczne charakteryzują się różnym stopniem konkurencji, to jednak dotychczasowy rozwój regulacji dowodzi, że ustawodawca ciągle widzi konieczność interwencji w rynek energetyczny, aby zapewnić możliwość uzyskania na nim efektów zbliżonych do wolnorynkowych.

Powyższa konstatacja dotyczy także sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Spoglądając na podstawy normatywne umożliwiające zbywanie i dostarczanie energii elektrycznej produkowanej w instalacjach OZE, należy podkreślić, że są one wynikiem prokonkurencyjnego rozwoju prawa energetycznego głównie poprzez wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich do sieci⁸¹⁸. Tym samym zaryzykować można twierdzenie, że ochrona i rozwój konkurencji są kluczowymi warunkami umożliwiającymi realny rozwój rynku sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Określiwszy znaczenie ochrony konkurencji w perspektywie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zasadnym

⁸¹⁷ G. Zych, *Zjawisko odmowy zawarcia umowy o przyłączenie instalacji do sieci światła zobowiązań międzynarodowych Polski*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2022, nr 2, s. 70. Cyt. za: R. Riedel, *Czy energia...*, op. cit.

⁸¹⁸ Więcej: Z. Muras, K. Szwed-Lipińska, *Rozstrzygnięcie sporów z zakresu TPA - uprawnień Prezesa UOKiK w świetle kompetencji Prezesa URE*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 2005, nr 4, 2, s. 36-37.

wydaje się w następnym kroku dookreślenie zadań, jakie w tym zakresie pełni Prezes UOKiK. W tym celu należy więc wyraźnie określić pozycję tegoż podmiotu na tle innych organów administracji gospodarczej, a także wskazać najważniejsze instrumenty, poprzez które interweniuje on dążąc do ochrony w ramach sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

4.5.1. Uprawnienia nadzorcze i kontrolne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące ochrony konkurencji w sektorze energetycznym na tle kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Analizując problematykę wykonywania uprawnień nadzorczych i kontrolnych Prezesa UOKiK w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zauważyć można, że problematyka rozwoju i ochrony konkurencji w sektorze energetycznym jest zagadnieniem leżącym na granicy uprawnień dwóch organów administracji gospodarczej. Oprócz wspomnianego organu, istotną rolę w tym zakresie pełni również Prezes URE.

Wyraźne rozróżnienie kompetencji tych organów, *prima facie* jest zadaniem niełatwym. Oba z nich stanowią bowiem organy administracji gospodarczej, działające w interesie publicznym wyposażone w uprawnienia do ochrony konkurencji w sektorze energetycznym. Stosownie do art. 21 u.p.e. Prezes URE wykonuje zadania w zakresie promowania konkurencji. Ponadto, organ ten podejmuje działania w celu kształtowania, ochrony i rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej⁸¹⁹, a także współdziała z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję⁸²⁰. Jak pisze M. Szydło, powierzenie organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie ochrony konkurencji znajduje uzasadnienie przede wszystkim ze

⁸¹⁹ Zgodnie z art. 23 ust 2 pkt 13a u.p.e.

⁸²⁰ Zgodnie z art. 23 ust 2 pkt 14 u.p.e.

względu na fakt, że organy regulacyjne z natury rzeczy mają lepszą wiedzę na temat szczególnych problemów (technicznych, ekonomicznych) występujących w danym sektorze i bardziej są też wrażliwe na specyfikę danego sektora⁸²¹.

Z drugiej strony, przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, na zasadach ogólnych objęte są reżimem nadzoru i kontroli Prezesa UOKIK. To właśnie ten organ dysponuje kompetencją m.in. do wydawania decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję⁸²², przygotowywania projektów rządowych programów rozwoju konkurencji,⁸²³ a także wykonywania zadań organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE⁸²⁴, określonych w rozporządzeniu nr 1/2003/WE⁸²⁵ oraz w rozporządzeniu nr 139/2004/WE⁸²⁶.

Choć zadania obu tych organów w zakresie ochrony konkurencji w sektorze energetycznym wydają się zbliżone, to jednak w istocie rzeczy zachodzą między nimi zasadnicze różnice. Ustawodawca dał im wyraz w art. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: u.o.k.i.k.⁸²⁷) wyrażającym podstawową zasadę, zgodnie z którą przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie stosuje się do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na podstawie odrębnych ustaw. Poza tym, w art. 1 ust. 4 u.o.z.e. wyraźnie wskazano, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, co służy podkreśleniu zgodności uregulowań u.o.z.e. z prawem konkurencji, ale również jasno stanowi o rozdzielności porządku reżimu ochrony

⁸²¹ M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 270-271.

⁸²² Zgodnie z art. 31 pkt 2 u.o.k.i.k.

⁸²³ Zgodnie z art. 31 pkt 4 u.o.k.i.k.

⁸²⁴ Zgodnie z art. 31 pkt 6 u.o.k.i.k.

⁸²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 1, str. 1 z późn. zm.).

⁸²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 24, str. 1).

⁸²⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 594).

konkurencji, określonego w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przepisów dotyczących konkurencji uwzględnionych w ramach prawa energetycznego⁸²⁸.

Kwestia relacji uprawnień organów regulacyjnych oraz Prezesa UOKiK podejmowana była wielokrotnie w ramach orzecznictwa. Na podstawie wyroku z dnia 19 sierpnia 1998 r. SOKiK stwierdził co prawda, że w określonych sytuacjach może zachodzić zbieg kompetencji dwóch organów administracyjnych, jednakże zakresy tych kompetencji nie są identyczne⁸²⁹. Z kolei w orzeczeniu z dnia 25 maja 2004 roku SN stanął na stanowisku, że postępowanie przed Prezesem URE oraz postępowanie przed Prezesem UOKiK nie mają charakteru równorzędnego i alternatywnego zarazem, ale potwierdził, że oba te organy, a także prowadzone przed nimi postępowania zostały prawnie rozgraniczone⁸³⁰.

Najważniejszym elementem odróżniającym kompetencje powyższych organów w zakresie ochrony konkurencji jest inny moment podjęcia przez organ czynności w odpowiedzi na procesy obserwowane na rynku. Należy zauważyć, że Prezes UOKiK, co do zasady podejmuje działania *ex post*, czyli po zaistnieniu danej praktyki na rynku. Z kolei specyfika działań organów regulacyjnych, w tym Prezesa URE obejmuje działania *ex ante*. C. Banasiński zwraca ponadto uwagę, że działania tego organu regulacyjnego wiążą się z otwieraniem rynku dla konkurencji, reglamentacją i stosowaniem policji gospodarczej⁸³¹. Z kolei organ Prezes UOKiK pełni w tym zakresie przede wszystkim zadania antymonopolowe. Wydaje się, że taki dualistyczny podział znajduje uzasadnienie, zwłaszcza mając na uwadze kwestię specjalizację funkcjonowania organów administracji

⁸²⁸ M. Karpiński, *Art. 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii* [w:] *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 765-766.

⁸²⁹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 19.08.1998 r., XVII Ama 39/98, Wokanda 2001, nr 10, poz. 49.

⁸³⁰ Wyrok SN z 25.05.2004 r., III SK 49/04, OSNP 2005, nr 10, poz. 152.

⁸³¹ C. Banasiński, *Równoległe stosowanie prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie telekomunikacji i energetyki)* [w:] *Prawo konkurencji-stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, red. C. Banasiński, Warszawa 2006, s. 98.

publicznej. W związku z tym, o ile Prezes URE wydaje się najbardziej odpowiednim organem do wykonywania uprawnień odnoszących się m.in. do liberalizacji rynku energii, czy zapobiegania manipulacjom na rynkach giełdowych, to Prezes UOKIK winien czuwać nad ogólniej pojmowanym stanem konkurencji na rynku. Jak bowiem zwraca się uwagę w literaturze, skupienie w jednym organie uprawnień do działań uprzednich i następczych mogłoby prowadzić do wewnętrznej kolizji w zakresie stosowania prawa przez wspomniane organy⁸³².

Duże kontrowersje budzi też kwestia wzajemnej relacji postępowań w zakresie ochrony konkurencji prowadzonych między organami regulacyjnymi i organem antymonopolowym. Warta uwagi jest treść uchwały SN z dnia 7 grudnia 2005 roku, sygn. III SZP 3/05, w której Sąd uznał, że problematyka prawna ochrony konkurencji zawarta w regulacji sektorowej ma charakter *lex specialis* względem ogólnych norm prawnych określonych w przepisami ustawy o ochronie konkurencji, będących w tym wypadku *lex generalis*⁸³³. Oznacza to, że oba postępowania mają co do zasady charakter rozłączny, pod warunkiem, że regulacja sektorowa kompleksowo normuje dany obszar. Taki pogląd popiera również P. Lissoń, stawiający tezę, że przepisy regulacyjne powinny umożliwiać wprowadzenie konkurencji do zmonopolizowanych sektorów, co odróżnia je od prawa antymonopolowego, które skierowane jest na ochronę istniejącej konkurencji. Zdaniem P. Lissonia zachodzi tu więc relacja specjalności, między bardziej szczegółowymi przepisami prawa regulacyjnego np. prawa energetycznego oraz kompetencji Prezesa UOKIK⁸³⁴.

Poglądy przyjmowane w ramach współczesnego orzecznictwa zdają się jednak zmierzać w stronę uznania, że oba postępowania mogą mieć charakter równoległy. W wyroku z 19.09.2019 r., I NSK

⁸³² Ibidem, s. 99.

⁸³³ Uchwała SN z 07.12.2005 roku, III SZP 3/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 124.

⁸³⁴ P. Lissoń, *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, red. C. Banasiński, Warszawa 2006, s. 7.

81/1 SN uznał, że przepisy ustaw sektorowych oraz przepisy prawa konkurencji mogą częściowo się na siebie nakładać, a co za tym idzie - są wobec siebie komplementarne⁸³⁵. Nie jest to stanowisko odosobnione w orzecznictwie. Już w wyroku z 15.07.2019 III SK 34/08 SN wyraźnie sprzeciwił się uznawaniu u.p.e. za *lex specialis* wobec u.o.k.i.k w odniesieniu do zasady dostępu stron trzecich i jej relacji do przepisów antymonopolowych⁸³⁶.

Przychylając się do powyższego stanowiska zaznaczyć trzeba, że system rozdziału zadań w zakresie ochrony konkurencji w sektorze energetycznym między Prezesem URE oraz Prezesem UOKIK wydaje się w sposób najbardziej pełny i wszechstronny służyć wykonywaniu kompetencji nadzorczych i kontrolnych państwa w gospodarce energetycznej. Jak bowiem trafnie uznał SN Prezes UOKIK jest regulatorem horyzontalnym, uprawnionym do działania na wszystkich dających się wyodrębnić rynkach,⁸³⁷ a więc także na rynkach poddanych specyficznej regulacji, jak np. rynek energii. Dzięki temu przedmiotowy organ może podejmować działania o charakterze koordynacyjnym, uzupełniając ochronę konkurencji na rynku energetycznym o środki nadzoru właściwe dla ochrony konkurencji także w innych sektorach gospodarki.

4.5.2. Uprawnienia nadzorcze i kontrolne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące ochrony konkurencji w odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

W świetle przedstawionego podziału kompetencji dotyczących ochrony konkurencji w sektorze energetycznym, należy rozważyć, jakie uprawnienia Prezesa UOKIK aktualizują się w odniesieniu do ingerencji w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz poprzez jakie instrumenty oddziałuje on na wspomnianą materię.

⁸³⁵ Wyrok SN z 19.09.2019 r., I NSK 81/18, LEX nr 2727466.

⁸³⁶ Wyrok SN z 15.07.2009 r., III SK 34/08, OSNP 2011, nr 7-8, poz. 117.

⁸³⁷ Wyrok SN z 13.07.2012 r., III SK 44/11, OSNP 2013, nr 13-14, poz. 167.

Realizując zadania kontrolno-nadzorcze, Prezes UOKiK korzysta z generalnego domniemania kompetencji w wykonywaniu prawa i polityki konkurencji⁸³⁸. Jak wspomniano, w polskim systemie prawnym, organ ten pełni funkcję regulatora horyzontalnego chroniąc konkurencję w ramach różnych obszarów gospodarki, co do zasady, działając ponad przepisami szczególnymi, określonymi w ustawach sektorowych. W związku z tym, organ ten dysponuje tymi samymi środkami do chronienia konkurencji w sektorze energetycznym oraz na innych odcinkach gospodarki⁸³⁹. Toteż uznać należy, że czynnikiem, który zasadniczo odróżnia ingerencję tego organu w sektor energetycznych jest nie tyle rodzaj stosowanych instrumentów, co polityka ich zastosowania.

Jak wskazano w opublikowanej przez UOKiK „Polityce Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, efektywne promowanie konkurencji w sektorze energetycznym opiera się przede wszystkim na oddzieleniu obszarów, gdzie możliwe jest wykreowanie efektywnej konkurencji, od obszarów monopolu naturalnego. Tam, gdzie organ widzi możliwość zaistnienia warunków rynku konkurencyjnego, za konieczne uznaje „podejmowanie elastycznych działań zapewniających utrzymanie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, skoordynowanych z decyzjami regulacyjnymi”⁸⁴⁰. Innym akcentowanym przez organ zadaniem jest dążenie do liberalizacji rynków sieciowych związane z poszerzaniem zakresu mechanizmu konkurencji w tych obszarach, gdzie jest to możliwe. Sam UOKiK uznaje się nadto za właściwy do wspierania regulatora sektorowego (Prezesa URE), uznając, że dopiero takie połączenie wyposaża państwo w komplementarny zestaw narzędzi oddziaływania na rynek⁸⁴¹.

Mając na uwadze powyższe założenia, w świetle obserwowanej aktywności Prezesa UOKiK, wydaje się, że wyróżnić można dwa

⁸³⁸ C. Banasiński, *Równoległe stosowanie...*, op. cit., s. 95.

⁸³⁹ Ibidem, s. 107.

⁸⁴⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Polityka Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2015, s. 37.

⁸⁴¹ Ibidem.

zasadnicze kierunki wpływania tego organu na problematykę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pierwszym z nich jest dbałość o prokonkurencyjną strukturę rynku, a głównym instrumentem wykorzystywanym do tego są uprawnienia dotyczące kontroli koncentracji przedsiębiorców. Kolejnym jest przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję na rynku energii.

4.5.2.1. Działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakierowane na zachowanie prokonkurencyjnej struktury rynku

W ramach działań nakierowanych na zachowanie prokonkurencyjnej struktury rynku, najważniejszym instrumentem wykorzystywanym w tym zakresie jest uniwersalna kontrola Prezesa UOKiK nad procesami koncentracyjnymi o zasięgu krajowym⁸⁴². Na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.o.k.i.k., przedsiębiorca zobowiązany jest do powiadomienia organu w przedmiocie zamiaru koncentracji, gdy skala transakcji (określana przede wszystkim w oparciu o wartość obrotów przedsiębiorców w niej uczestniczących), przekracza progi określone w ustawie, a tym samym może znacząco oddziaływać na rynek. Po dokonaniu zgłoszenia, Prezes UOKiK wydaje decyzję zezwalającą na koncentrację, przy czym jego zgoda może być warunkowa, uzależniona od spełnienia przez przedsiębiorcę określonych warunków⁸⁴³. Organ uprawniony jest nadto do wydania decyzji zakazującej przeprowadzenia koncentracji⁸⁴⁴.

Głównym celem wykonywania tej funkcji jest zapobieżenie ukształtowaniu się struktury rynku niesprzyjającej istnieniu realnej konkurencji między występującymi na nim podmiotami. W literaturze wskazuje się nadto, że funkcja ta nakierowana jest na zachowanie

⁸⁴² Należy zaznaczyć, że pojęcie „kontroli koncentracji” wprowadzone zostało jako tytuł rozdziału ustawy niepoprawnie. Słusznie wskazuje bowiem J. Olszewski, że dużo bardziej adekwatnym określeniem w tym przypadku jest nadzór prewencyjny. Zob. J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004, s. 56 i n.

⁸⁴³ Zgodnie z art. 19. ust. 2 u.o.k.i.k.

⁸⁴⁴ Art. 20 ust. 1 u.o.k.i.k.

konkurencyjnej struktury rynku, zapewniającej dobrobyt społeczny i gospodarczy⁸⁴⁵.

Wykonywanie uprawnień nadzorczo-kontrolnych w zakresie koncentracji, przeciwdziałać ma powstaniu lub umocnieniu tzw. pozycji dominującej przedsiębiorcy na rynku właściwym⁸⁴⁶. Z tego względu, z perspektywy oceny aktywności organu w tym zakresie, kluczowe znaczenie ma określenie granic rynku właściwego.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Prezesa UOKiK, rynek wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej nie ulega wyodrębnieniu ze względu na rodzaj źródła pochodzenia energii⁸⁴⁷. Tym samym produkcja i sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, z perspektywy ochrony konkurencji, stanowi jeden, wspólny rynek właściwy obejmujący także generację energii konwencjonalnej⁸⁴⁸. Jak bowiem argumentuje organ, zastosowanie obu rodzajów energii pokrywa identyczne potrzeby odbiorców, a wytwórcy obu typów energii mogą, w ramach tegoż rynku, podejmować ze sobą konkurencję⁸⁴⁹. Mimo przedstawianych w niniejszym opracowaniu argumentów dotyczących pewnej odrębności energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako towaru, z perspektywy oddziaływania na konkurencję, ciężko nie zgodzić się z powyższym stanowiskiem organu. W świetle obserwowanych procesów rynkowych zauważyć można, że zakup energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych coraz częściej postrzegany jest jako alternatywa w stosunku do nabycia energii z elektrowni konwencjonalnych. Zdaje się to potwierdzać chociażby popularyzacja w Polsce umów bezpośredniej sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych dla przedsiębiorstw typu *corporate PPA*. W tym sensie energetyka odnawialna podejmuje konkurencję na

⁸⁴⁵ Mateusz Błachucki, *Kontrola koncentracji w sektorze energetycznym – wybrane zagadnienia* [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, red. F. Elżanowski, M. Sokołowski, Toruń 2011, s. 63.

⁸⁴⁶ Zgodnie z art. 18 u.o.k.i.k.

⁸⁴⁷ Tak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w decyzjach z dnia 13 stycznia 2011 r. nr DKK-1/2011, z dnia 4 czerwca 2013r. nr DKK-66/2013, z dnia 7 października 2014 r. nr DKK - 131/2014.

⁸⁴⁸ Więcej na temat wyszczególnienia rynków właściwych dla rynku energii: M. Błachucki, *Kontrola koncentracji...*, op. cit., s. 72-77.

⁸⁴⁹ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, decyzja nr DKK- 156/2017 z dnia 4 października 2017.

wspólnym rynku także z konwencjonalnymi źródłami energii. Nie dziwi więc, że wytwarzanie i sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych podlega ochronie w ramach rynku właściwego wspólnego także dla innych technologii produkcji energii.

Warto zaznaczyć, że przedstawiona struktura rynku charakteryzuje się wysokim poziomem rozwarstwienia. Obecni są na nim zarówno mikro lub mali przedsiębiorcy wytwarzający energię ze źródeł odnawialnych, jak również największe kapitałowo spółki energetyczne, których akcjonariat kontrolowany jest przez Skarb Państwa. Taka dysproporcja domaga się zwiększonej aktywności Prezesa UOKiK jako podmiotu stojącego na straży zasad konkurencji. Ten postulat aktualizuje się zwłaszcza w kontekście postępującej konsolidacji polskiego sektora energetycznego, która wydaje się, że, jak dotąd, nie została skutecznie ograniczona przez organ antymonopolowy. Dotyczy to w szczególności struktury rynku po powstaniu czterech grup energetycznych, na podstawie przyjętego 28 marca 2006 r. rządowego „Programu dla elektroenergetyki”, a także w odniesieniu do szeregu przejęć podejmowanych na tym rynku przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa⁸⁵⁰.

Obserwowana konsolidacja polskiego sektora energetycznego niesie za sobą potencjał znaczącego ograniczenia konkurencji na rynku wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej, ze szkodą nie tylko dla odbiorców energii, ale także dla producentów energii ze źródeł odnawialnych. Wspomniany proces konsolidacyjny zdaje się być wspierany przez ustawodawcę, który wprowadza przepisy różnicujące sytuację prawną wytwórców związanych kapitałowo ze Skarbem Państwa od pozostałych. Przykładem takiej regulacji jest art. 22a ust. 2 ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu

⁸⁵⁰ Najważniejszym przykładem takich działań jest szeroko zakrojona realizacja przejęć na rynku energetycznym przez grupę Orlen; za: Rzeczpospolita, (dostęp: <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art39786101-krzysztof-a-kowalczyk-orken-trzeba-zdemonopolizowac> 06.02.2024). Clean Energy, (dostęp: <https://cleanerenergy.pl/2023/10/22/grupa-orken-idzie-po-miejsce-wicelidera-ryнку-oze-w-polsce/> 06.02.2024).

niektórych odbiorców w 2023 i 2024 roku, który wyłączał obowiązek przekazania odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny w odniesieniu do wytwórcy energii elektrycznej wytwarzającego energię elektryczną w instalacjach OZE, które są własnością, w zarządzie lub w użytkowaniu państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973)⁸⁵¹. Ustawodawca wprowadził więc przepis wprost różnicujący poziom dopuszczalnych przychodów z tytułu sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomiędzy państwowymi osobami prawnymi i resztą wytwórców. W obliczu tak jednoznacznego naruszenia zasad konkurencji w ustawodawstwie zjawiskiem niepokojącym jest brak reakcji ze strony Prezesa UOKIK, który umocowany jest w tym zakresie chociażby do złożenia skargi konstytucyjnej.

Z perspektywy ochrony konkurencji, rozumianej jako przeciwdziałanie nadmiernej konsolidacji rynku energetycznego, *de lege ferenda* należałoby również rozważyć zmianę art. 20 ust. 2 u.o.k.i.k., który obecnie umożliwia Prezesowi UOKIK wydanie zgody na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w przypadku gdy odstępianie od zakazu koncentracji jest uzasadnione m.in. rozwojem ekonomicznym, postępem technicznym lub pozytywnym wpływem na gospodarkę narodową. Jak bowiem trafnie wskazuje A. Wojtkowiak, przesłanki te mają charakter bardzo ogólny, a ich spełnienie nie stanowi trudności dla przedsiębiorców dokonujących koncentracji⁸⁵². To właśnie przywołany przepis stanowił podstawę odstępstwa przez Prezesa UOKIK od wydania zakazów zamierzonych koncentracji w odniesieniu do przywoływanego „Programu dla elektroenergetyki”,

⁸⁵¹ Art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁸⁵² A. Wojtkowiak, *Antykonkurencyjne koncentracje przedsiębiorców jako przykład bariery utrudniającej przedsiębiorcom z sektora MŚP funkcjonowanie na rynku* [w:] *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, red. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz, Warszawa 2020, s. 126.

mimo uprzedniego stwierdzenia przez organ, że doprowadzą one do istotnego ograniczenia konkurencji na szeregu rynkach właściwych⁸⁵³.

Nie negując konieczności istnienia w systemie prawnym przepisu uelastyczniającego zasady dotyczące ochrony konkurencji w zakresie koncentracji, wydaje się, że należałoby wprost dookreślić przesłanki jego zastosowania. Wartym uwagi pomysłem na zmianę tejże regulacji jest przedstawiana koncepcja przez E. Stawickiego, proponującego zawarcie przesłanki, że w zakresie omawianej decyzji, Prezes UOKiK jako centralny organ administracji rządowej, jest związany normatywnymi dokumentami rządu, wyznaczającymi politykę państwa⁸⁵⁴.

4.5.2.2. Działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję na rynku energii

Zadania nadzorczo-kontrolne Prezesa UOKiK dotyczące przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję na rynkach energii, koncentrują się przede wszystkim na przestrzeganiu przez przedsiębiorców zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję⁸⁵⁵, a także zakazie nadużywania pozycji dominującej⁸⁵⁶. Prezes UOKiK władny jest zabronić stosowania danej praktyki antykonkurencyjnej,⁸⁵⁷ a także nałożyć karę pieniężną na przedsiębiorcę lub osobę nim zarządzającą⁸⁵⁸.

Oba wspomniane instrumenty oddziaływania Prezesa UOKiK stanowią przejaw głębokiego ograniczenia zasady swobody

⁸⁵³ Więcej: T. Skoczny, M. Kolasiński, *Art. 20 [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 726-727.

⁸⁵⁴ E. Stawicki, *Art. 20 zakaz koncentracji i zgoda wyjątkowa [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 565-566.

⁸⁵⁵ Zgodnie z art. 6 u.o.k.i.k.

⁸⁵⁶ Zgodnie z art. 9 u.o.k.i.k.

⁸⁵⁷ Zgodnie z art. 106 u.o.k.i.k.

⁸⁵⁸ Zgodnie z art. 106a u.o.k.i.k.

kontraktowania, o której mowa w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (dalej: k.c.)⁸⁵⁹ Ustawodawca zdecydował się zawęzić obszar wolności gospodarczej, dążąc do ochrony rynku ze strony przedsiębiorców zawierających porozumienia, których celem jest wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji, a także chroniąc wartość jaką jest konkurencja⁸⁶⁰, przed przedsiębiorcami nadużywającymi swojej pozycji rynkowej. Konsekwencje nieuregulowania praktyk rynkowych ostatecznie skutkują bowiem pogorszeniem pozycji konsumenta, zarówno w zakresie atrakcyjności cenowej towarów, jak i ich dostępności.

Pomimo pozornego podobieństwa obu instytucji, związanego ze wspólnym kierunkiem ich zastosowania, zachodzą między nimi zasadnicze różnice. Wspomniane odmienności zaakcentowane zostały przez ustawodawcę odpowiednio w art. 6 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 u.o.k.i.k., zawierających przykładowe rodzaje naruszeń właściwe dla każdej z tych instytucji. Choć w obu przypadkach zastosowane zostały przez ustawodawcę katalogi otwarte przesłanek skutkujących naruszeniem, to wydaje się, że przewidziane w nich okoliczności stanowią jednocześnie najważniejsze i najbardziej typowe przypadki w odniesieniu do których zastosowanie znajdują rzeczony zakazy⁸⁶¹.

Ważnym czynnikiem różnicującym obie instytucje jest fakt, że zakaz porozumień ograniczających konkurencję ma charakter względny. Na podstawie art. 7 i art. 8 u.o.k.i.k., przewidziano jego wyłączenia, które obejmują zarówno tzw. porozumienia bagatelne, zawierane między podmiotami mającymi niski udział w rynku właściwym, jak i wyłączenia dotyczące sytuacji, gdzie przedsiębiorca wykaże, że zawarcie danego porozumienia wiąże się m.in. z pozytywnym efektem gospodarczym i nie ogranicza konkurencji po

⁸⁵⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610). Zob. B. Jurkowska-Gomułka, *art. 6 [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014, s. 246.

⁸⁶⁰ A. Sawicki, *art. 6 [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 211-212.

⁸⁶¹ M. Krzykowski, *Nadużywanie pozycji...*, op. cit., s. 131.

stronie innych przedsiębiorców⁸⁶². Zupełnie inaczej przedstawia się problem przepisów dotyczących nadużywania pozycji dominującej, mających charakter bezwzględny. Tym samym, jak trafnie stwierdza E. Sawicki, w przeciwieństwie do porozumień ograniczających konkurencję, praktyka nadużycia pozycji dominującej przez podmiot posiadający szczególną siłę rynkową, traktowana jest jako zobiektywizowana praktyka antykonkurencyjna ze swej istoty⁸⁶³.

Mając na względzie powyższe rozróżnienie, należy postawić tezę, że instrumentem o szczególnym znaczeniu dla rozważań na temat praktyk ograniczających konkurencję na rynku energii jest zakaz nadużycia pozycji dominującej. Wynika to przede wszystkim ze specyficznej struktury rynku energetycznego. Jak wspomniano, rynek ten ciągle charakteryzuje się wyjątkowo wysokim stopniem konsolidacji. Warto wskazać, że zgodnie z danymi Prezesa URE, wskaźnik udziału w rynku trzech największych podmiotów (skupionych w ramach grup kapitałowych kontrolowanych przez Skarb Państwa), mierzony według energii wprowadzonej do sieci (uwzględniającej ilość energii dostarczonej przez wytwórców bezpośrednio do odbiorców końcowych), w 2022 r. wyniósł aż 66,1%⁸⁶⁴. Poza tym, wciąż znaczącym ograniczeniem dla rozwoju konkurencji na tym rynku jest występowanie monopolu naturalnego w obszarze sieciowym. Mimo formalnego rozdziału przedsiębiorstw dystrybucyjnych i wytwórczych, ciągle pozostają one skonsolidowane w ramach grup kapitałowych i nie można w mówić o pełnym i faktycznym urzeczywistnieniu w Polsce unbundlingu⁸⁶⁵. Na tak

⁸⁶² Szczegółowe przesłanki wymienione zostały w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Należą do nich porozumienia, które: 1) przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego; 2) zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z porozumień korzyści; 3) nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów; 4) nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów.

⁸⁶³ A. Sawicki, *Art. 9, [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 326-327.

⁸⁶⁴ Urząd Regulacji Energetyki, *Charakterystyka rynku energii elektrycznej*, (dostęp: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-ryнку/11089,2022.html> 05.02.2024).

⁸⁶⁵ M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne* [w:] *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 20.

ukształtowanym rynku, problem nadużycia pozycji dominującej, z perspektywy sytuacji prawnej wytwórców energii ze źródeł odnawialnych wydaje się zatem najbardziej znaczący.

Analizując problematykę działalności Prezesa UOKiK w sprawach związanych z nadużyciem pozycji dominującej w sektorze energetycznym, należy zwrócić uwagę na badania M. Krzykowskiego, który przyglądając się orzecznictwu Prezesa UOKiK wśród najpowszechniejszych praktyk tego typu naruszeń wymienił: ograniczanie zbytu ze szkodą dla kontrahentów i konsumentów, przeciwdziałanie ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji oraz narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści oraz ograniczanie swobody wyboru sprzedawcy energii elektrycznej⁸⁶⁶. Sam autor wskazuje, że większość z zakazanych praktyk dotyczyła przedsiębiorstw świadczących usługi dystrybucyjne, często funkcjonujących w strukturach zintegrowanych pionowo, stosujących uciążliwe warunki umów⁸⁶⁷. Należy podkreślić, że nie jest to pogląd odosobniony w piśmiennictwie. Na kwestie nadużycia pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa sieciowe wskazuje także G. Zych, dopatrując się go między innymi w zjawisku masowych i nieuzasadnionych odmów przyłączeń⁸⁶⁸, co jest problemem o szczególnym znaczeniu z perspektywy rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce.

Niestety, jak trafnie wskazuje J. Pokrzywniak, w obecnym stanie prawnym kompetencje organu antymonopolowego w zakresie odmowy przyłączenia są zdecydowanie ograniczone i mogą aktualizować się głównie wobec stanów faktycznych, gdy odmowa przyłączenia nie jest uzasadniona przesłankami wprost wskazanymi w u.p.e⁸⁶⁹. Dopiero w takim przypadku, wydaje się, że istniałyby

⁸⁶⁶ M. Krzykowski, *Nadużywanie pozycji...*, op. cit., s. 132

⁸⁶⁷ Ibidem, s. 144.

⁸⁶⁸ G. Zych, *Zjawisko odmowy...*, op. cit., s. 70-72.

⁸⁶⁹ J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązki jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 106-107.

przestrzeń na zastosowanie przez organ antymonopolowy doktryny dostępu do urządzeń (*essential facilities*),⁸⁷⁰ zakazującej nieuzasadnionej odmowy korzystania z infrastruktury sieciowej, gdy jest ona niezbędna dla prowadzenia działalności gospodarczej danego typu⁸⁷¹. W krajowym orzecznictwie doktryna ta stosowana była już w szczególności w sprawach dotyczących odmowy świadczenia usług przesyłania gazu ziemnego. Podobnie jak wspomniani wcześniej autorzy, J. Pokrzywniak zwraca uwagę na szeroki obszar nadużyć pozycji dominującej przez przedsiębiorców sieciowych, wskazujące na przypadki narzucania przez przedsiębiorcę sieciowego uciążliwych warunków umów o przyłączenie, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści, czy uzależnienia ich zawierania od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy o przyłączenie⁸⁷².

Odnosząc powyższe ryzyko nadużycia pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa sieciowe do problematyki sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na potencjalne utrudnienia, a nawet uniemożliwienie realizacji procesu inwestycyjnego w zakresie budowy instalacji OZE. W tym miejscu wskazać trzeba przede wszystkim na problem narzucania uciążliwych warunków umów o przyłączenie do sieci, uwzględniających ponadstandardowe obowiązki współdziałania inwestora w rozbudowie sieci, z której korzysta operator. Innym realnym zagrożeniem wydaje się określanie przez operatorów treści umów przyłączeniowych ograniczających obowiązki operatora polegające na świadczeniu niezawodnych usług dostarczania i odbioru energii elektrycznej w krajowym systemie elektroenergetycznym⁸⁷³.

⁸⁷⁰ Doktryna *essential facilities* wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych. Określenia tego użyto po raz pierwszy w sprawie Terminal Railroad z 1912 r., w której Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych rozpoznawał, czy doszło do naruszenia konkurencji przez przejęcie urządzeń infrastruktury kolejowej w stanie Illinois, aczkolwiek w tej sprawie sąd nie użył pojęcia *essential facility*, lecz *terminal facility*.

⁸⁷¹ Więcej: J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Warszawa 2005, s. 99–113.

⁸⁷² J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie...*, op. cit., s. 102-105.

⁸⁷³ Zgodnie z § 12. pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. poz. 819 z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe wydaje się więc, że wyposażenie Prezesa UOKiK w uprawnienia nadzorcze w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję na rynku energii stanowi ważne uzupełnienie modelu jego liberalizacji. W odniesieniu do kwestii potencjalnych naruszeń dotyczących nadużycia pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa sieciowe, uprawnionym wydaje się wniosek, że skuteczne korzystanie z kompetencji Prezesa UOKiK można ponadto rozpatrywać jako jedną z gwarancji skutecznej realizacji zasady dostępu stron trzeciej do sieci (zasady TPA).

4.6. Zadania nadzorcze i kontrolne przedsiębiorstw energetycznych wykonywane w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Całościowe przedstawienie ingerencji o charakterze publicznoprawnym w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wymaga wykroczenia poza analizę kompetencji organów regulacyjnych. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wykonywanie zadań nadzorczo-kontrolnych w tym zakresie cechuje się coraz większą decentralizacją, co z kolei wymaga odejścia od tradycyjnych rozwiązań i często wiąże się z realizacją tychże zadań poza formalnymi strukturami administracji publicznej. W doktrynie podkreśla się, że jest to w istocie zjawisko naturalne, wynikające ze zmian ustrojowych, europeizacji prawa, a także rozwoju gospodarczego stanowiącego wyzwanie, zwłaszcza w kontekście pogłębiającego się poziomu specjalizacji poszczególnych podmiotów oddziałujących na gospodarkę⁸⁷⁴.

Choć należy zgodzić się, że mniej sformalizowane, a zarazem bardziej elastyczne struktury, mogą przyczynić się do efektywniejszego wykonywania zadań państwa w ramach oddziaływania na gospodarkę, to jakość wypracowanych rozwiązań

⁸⁷⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 128.

budzi wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do sektora energetycznego. Duża i ważna część zadań publicznych w tym obszarze gospodarki realizowana jest bowiem przez przedsiębiorstwa energetyczne, przy czym wydaje się, że unormowania dotyczące funkcjonowania tej grupy podmiotów w systemie prawnym, wymagają poprawy.

4.6.1. Status prawny przedsiębiorstw energetycznych

Określenie statusu prawnego przedsiębiorstw energetycznych jest zadaniem niełatwym głównie z uwagi na niejednorodność uregulowań prawnych dotyczących tej instytucji i związane z tym niejasności w zakresie ustalenia ich wzajemnych relacji.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań na ten temat musi być przytoczenie definicji przedsiębiorstwa energetycznego zawartej w art. 3 pkt 12 u.p.e. Zgodnie z nią, przedsiębiorstwem energetycznym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi lub przesyłania dwutlenku węgla, lub przeładunku paliw ciekłych, lub agregacji.

Prima facie mogłoby się zdawać, że pojęcie przedsiębiorstwa energetycznego wyróżniane w prawie energetycznym wpisuje się w treść definicji przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 55¹ k.c., stanowiącym, że przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Należy jednak wyraźnie zastrzec, że w polskim porządku prawnym nie funkcjonuje ujednolicone i uniwersalne rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa⁸⁷⁵. Jego interpretacja jest zatem złożona.

Analizując treść obu przytoczonych definicji daje się zauważyć, że ujęcie przedsiębiorstwa w prawie energetycznym ma w istocie wymiar podmiotowy, a tym samym, jak trafnie podnosi M. Pawełczyk, dużo

⁸⁷⁵ Zob. S. Sudół, *Przedsiębiorstwo podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Warszawa 2006, s. 33-34.

bardziej zbliżony do terminu „przedsiębiorcy energetycznego”⁸⁷⁶. Z kolei jego rozumienie funkcjonujące w prawie cywilnym ma charakter przedmiotowy, opierający się na wskazaniu składników przedsiębiorstwa, służących wykonywaniu określonych zadań gospodarczych. Tym samym ustawodawca w ogóle nie próbuje odpowiedzieć na pytanie: kto i działając w jakiej formie może być przedsiębiorstwem. Decydujące są bowiem więzi funkcjonalne i organizacyjne łączące poszczególne składniki majątkowe, współtworzące przedsiębiorstwo⁸⁷⁷.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej rozbieżności należy uznać, że w polskim porządku prawnym występuje autonomiczne rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa energetycznego w prawie publicznym oraz prawie prywatnym. Pewną próbą zbliżenia tychże porządków jest natomiast definicja przedsiębiorstwa energetycznego w prawie europejskim. Jej konstrukcja ma bowiem charakter podmiotowo-przedmiotowy. Na podstawie dyrektywy 2019/944 przedsiębiorstwem energetycznym jest osoba fizyczna lub prawna która prowadzi przynajmniej jedną z następujących działalności: wytwarzanie, przesył, dystrybucja, agregacja, odpowiedź odbioru, magazynowanie energii, dostawy lub zakup energii elektrycznej, i która odpowiada za zadania handlowe, techniczne lub w zakresie utrzymania dotyczące tych rodzajów działalności, z wyłączeniem odbiorców końcowych⁸⁷⁸. Prawodawca europejski dookreślił więc katalog podmiotów, które mogą być kwalifikowane jako przedsiębiorstwa energetyczne nie tylko poprzez wskazanie ich formy prawnej, ale także zakresu ich zadań i odpowiedzialności. Z kolei w ramach przedmiotowej strony definicji uwzględnione zostały rodzaje działalności gospodarczej, których prowadzenie pozwala zakwalifikować dany podmiot jako przedsiębiorstwo energetyczne.

⁸⁷⁶ M. Pawełczyk, *Publicznoprawne...*, op. cit., s. 130.

⁸⁷⁷ Więcej: M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55³ kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 178-194.

⁸⁷⁸ Art. 2 pkt 57 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

Unormowania prawa europejskiego, choć rozbudowane, nie kończą jednak wątpliwości interpretacyjnych związanych z określeniem statusu prawnego przedsiębiorstwa energetycznego. Prawodawca europejski posługuje się bowiem niedookreślonymi przesłankami dotyczącymi wykonywania przez przedsiębiorstwo energetyczne zadań handlowych, technicznych lub w zakresie utrzymania. Poza tym, o ile wyraźnie wyklucza z grona przedsiębiorstw energetycznych odbiorców końcowych, to nie odnosi się do kwestii uznania za przedsiębiorstwa energetyczne podmiotów, które nastawione są głównie na produkcję energii na użytek własny, takich jak prosumenci czy spółdzielnie energetyczne. Wreszcie, podkreślić należy, że legislacja europejska, nie zmienia wadliwej terminologii, konsekwentnie posługując się pojęciem „przedsiębiorstwa” a nie „przedsiębiorcy” energetycznego.

Mając na uwadze powyższe, należy w pełni przychylić się do postulatów M. Pawełczyka, który *de lege ferenda* proponuje zastąpienie funkcjonowania terminu „przedsiębiorstwa energetycznego” pojęciem „przedsiębiorcy energetycznego”⁸⁷⁹. Z jednej strony należy podnieść, że występująca w polskim systemie prawnym kategoria normatywna „przedsiębiorcy” jest pojęciem zbyt ogólnym i nie uwzględniającym specyfiki działalności gospodarczej podmiotów działających w sektorze energetycznym⁸⁸⁰. Na potrzeby regulacyjne istnieje potrzeba wyodrębnienia węższej grupy przedsiębiorców, zajmujących się określonymi przedmiotowo rodzajami działalności, które często wiążą się z nadaniem tymże podmiotom szczególnych zezwoleń czy koncesji.

Z drugiej strony, podkreślić należy, że obecny stan funkcjonowania dwóch równoległych, choć zupełnie rozbieżnych znaczeniowo, definicji: „przedsiębiorstwa energetycznego” w u.p.e. oraz „przedsiębiorstwa” w k.c. jest rozwiązaniem budzącym

⁸⁷⁹ M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 130.

⁸⁸⁰ I. Muszyński, *Ustawa – Prawo energetyczne*, Wrocław 2000, s. 20. B. Pikiiewicz, *Art. 3 prawa energetycznego [w:] Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 35-36.

zastrzeżenia w perspektywie zasady prawidłowej legislacji, a konkretnie, składającej się na nią, zasady określoności prawa⁸⁸¹. Według TK, zasada określoności prawa urzeczywistniania jest poprzez legislację spełniającą wymóg racjonalności⁸⁸². Tym samym „niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i nie dające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa”⁸⁸³. Wydaje się, że właśnie takim przypadkiem jest funkcjonowanie w swojej obecnej treści definicji przedsiębiorstwa energetycznego. Problem ten zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w kontekście współczesnego zacierania się wyraźnych granic między przepisami prywatno- i publicznoprawnymi dotyczącymi materii prawnoenergetycznej.

Mając na uwadze powyższy kontekst, utrzymywanie dychotomicznego podziału w rozumieniu pojęcia przedsiębiorstwa energetycznego wydaje się rozwiązaniem coraz bardziej archaicznym. W związku z tym, zastąpienie pojęcia „przedsiębiorstwa energetycznego” poprzez wprowadzenie kategorii bardziej akcentującej podmiotowy wymiar tej definicji tj. „przedsiębiorcy energetycznego” jest rozwiązaniem potrzebnym i porządkującym unormowania prawa energetycznego.

Taka zmiana byłaby wskazana również w perspektywie dbałości o pewność obrotu gospodarczego. Jeżeli bowiem w obecnym stanie prawnym, kategoria „przedsiębiorstwa energetycznego” przypisywana jest chociażby spółkom kapitałowym, prowadzącym określony rodzaj działalności gospodarczej w sektorze energetycznym, to konsekwentne posługiwanie się tym pojęciem mogłoby powodować wątpliwości dotyczące tak ważnych aspektów jak: sposób nabycia przedsiębiorstwa energetycznego, odpowiedzialność za zobowiązania przedsiębiorstwa energetycznego, czy rodzaj sukcesji w związku z jego nabyciem. Owe niejasności te

⁸⁸¹ Zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.

⁸⁸² Zob. Orzeczenie TK P6/04 OTK 2005/5A/50.

⁸⁸³ Orzeczenie TK K 5/05 OTK 2006/2A/18.

mogłyby być jednoznacznie skorygowane właśnie poprzez wprowadzenie kategorii „przedsiębiorcy energetycznego” do porządku prawnego.

4.6.2. Zadania nadzorcze i kontrolne przedsiębiorstw energetycznych

Przedsiębiorstwa energetyczne stanowią szczególną grupę podmiotów ze względu na rolę jaką pełnią w celu zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Wiąże się to głównie z ograniczeniem przez ustawodawcę sfery wolności działalności gospodarczej i nałożeniem na tę grupę obowiązków o charakterze publicznoprawnym⁸⁸⁴. W piśmiennictwie wskazuje się, że owe obowiązki dzielą się na obowiązki odnoszące się do wewnętrznej i zewnętrznej sfery działalności przedsiębiorstw energetycznych⁸⁸⁵. Sfera wewnętrzna dotyczy głównie osiągnięcia i utrzymania przez przedsiębiorstwo energetyczne zdolności do wykonywania zadań przypisanych przez ustawę w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu energią elektryczną. Z kolei sfera zewnętrzna wprost związana jest z realizacją przez przedsiębiorstwa zadań publicznych związanych polegających na relacji z kontrahentami⁸⁸⁶.

W obu powyższych sferach przedsiębiorstwa energetyczne podejmują działania mogące oddziaływać na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wśród tej szerokiej grupy podmiotów, wydaje się jednak, że szczególne znaczenie należy przypisać przedsiębiorstwom energetycznym pełniącym funkcje operatorów systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu przesyłowego. Dostęp do sieci elektroenergetycznej ma bowiem kluczowe znaczenie z perspektywy wykonania umowy sprzedaży energii. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że ze względu na fakt, iż sieci elektroenergetyczne stanowią ważny element infrastruktury

⁸⁸⁴ M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit. s. 112.

⁸⁸⁵ A. Walaszek-Pyziół, *Energia i...*, op. cit., s. 100.

⁸⁸⁶ Ibidem, s. 101.

krytycznej⁸⁸⁷, zarządzanie nimi odbiega od zwykłych zasad gospodarowania mieniem przedsiębiorstwa i wiąże się z przypisaniem operatorom sieciowym dodatkowych zadań nadzorczych i kontrolnych.

Mając na uwadze powyższe okoliczności – powszechne zaangażowanie operatorów sieciowych w dostarczanie energii oraz szeroki wachlarz zadań publicznoprawnych przypisanych tym podmiotom, wynikający ze szczególnego statusu infrastruktury sieciowej, niezwykle trudno wskazać całkowity katalog zadań nadzorczych lub kontrolnych wykonywanych przez te podmioty w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W ramach dorobku piśmiennictwa, szczególnie warta uwagi jest systematyka tychże obowiązków ustalona przez M. Pawełczyka⁸⁸⁸, która odnosi się ogólnie do problematyki obowiązków przedsiębiorstw energetycznych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Próbę wyróżnienia tych obowiązków w kontekście umowy kompleksowej podjęła też M. Jaś-Nowopolska⁸⁸⁹.

Wskazując na perspektywę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w pierwszej kolejności odnieść należy się do środków najdalej idących – umożliwiających operatorom ograniczenie, a nawet zupełne zaprzestanie dostarczania energii elektrycznej produkowanej w instalacjach OZE. Temat ten wiąże się z problematyką oddziaływania tychże instalacji na sieć - jest to kwestia bezsprzecznie powiązana ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Specyfika oddziaływania przedsiębiorstw energetycznych na OZE musi także uwzględniać zadania kontrolne, jakie podmioty te wykonują w związku z funkcjonowaniem instrumentów wspierających OZE.

⁸⁸⁷ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

⁸⁸⁸ M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 130 -131.

⁸⁸⁹ M. Jaś-Nowopolska, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 150-154.

4.6.2.1. Uprawnienia nadzorcze związane z zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej

Najdalej idące uprawnienia operatorów sieciowych pozwalające oddziaływać na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dotyczą przeciwdziałania zaistnieniu stanu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, rozumianego jako „zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię”⁸⁹⁰.

Art. 11c ust. 2 u.p.e. przyznaje operatorowi systemu przesyłowego lub systemu połączonego elektroenergetycznego w zakresie systemu przesyłowego, kompetencje nadzorcze w odniesieniu do funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. W przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej wspomniany operator jest bowiem podmiotem, który podejmuje we współpracy z użytkownikami systemu elektroenergetycznego wszelkie możliwe działania przy wykorzystaniu dostępnych środków mających na celu usunięcie tego zagrożenia i zapobieżenie jego negatywnym skutkom, a także może on wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części na czas nie dłuższy niż 72 godziny⁸⁹¹.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzającej art. 11c u.p.e. do porządku prawnego, jest to przepis, którego funkcja sprowadza się do podjęcia natychmiastowych działań operatorów systemów elektroenergetycznych dla zapobieżenia skutkom zagrożeń bezpieczeństwa dostaw energii, a także bezpieczeństwa operacyjnego sieci elektroenergetycznej⁸⁹². Podmioty te zobowiązane zostały więc

⁸⁹⁰ Definicja bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej zawarta została w art. 3 pkt 16a u.p.e.

⁸⁹¹ Art. 11c ust. 2 u.p.e.

⁸⁹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw, Druk nr 2176 Sejm VI kadencji.

do bieżącego kontrolowania stanu bezpieczeństwa sieci, a także wyposażone zostały w uprawnienia pozwalające na władcze oddziaływanie na innych uczestników rynku energetycznego. Należy przy tym zastrzec, że ustawodawca ograniczył okres czasowy stosowania owych instrumentów władczego oddziaływania, które mogą być wykorzystywane jedynie do czasu wprowadzenia przez Radę Ministrów przepisów wykonawczych, na podstawie art. 11 ust. 7 u.p.e.⁸⁹³

Podstawowym instrumentem wykonywania uprawnień nadzorczych przez operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii jest wydawanie poleceń. Mogą one być wydawane wytwórcy lub posiadaczowi magazynu energii elektrycznej i dotyczyć uruchomienia, odstawienia, zmiany obciążenia lub odłączenia od sieci jednostki wytwórczej lub magazynu energii elektrycznej⁸⁹⁴. Polecenia mogą być także wydawane operatorowi systemu dystrybucyjnego. Także w tym przypadku, dotyczyć mogą one uruchomienia, odstawienia, zmiany obciążenia lub odłączenia od sieci jednostki wytwórczej lub magazynu energii elektrycznej, przy czym w ramach polecenia kierowanego do operatora systemu dystrybucyjnego, dopuszczalne jest także zmniejszenie ilości pobieranej energii elektrycznej przez odbiorców końcowych lub nawet przerwanie zasilania niezbędnej liczby odbiorców końcowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej⁸⁹⁵. Stosowanie się przez użytkowników systemu elektroenergetycznego do poleceń jest obowiązkowe, o ile ich wykonanie nie stwarza bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia osób⁸⁹⁶. Niewykonanie polecenia wiąże się zaś nałożeniem kary pieniężnej przez Prezesa URE⁸⁹⁷.

⁸⁹³ Zgodnie z art. 11c ust. 2 pkt 2 u.p.e.

⁸⁹⁴ Art. 11d ust. 1 pkt. 1 u.p.e.

⁸⁹⁵ Art. 11d ust. 1 pkt 4 u.p.e.

⁸⁹⁶ Art. 11d ust. 2 u.p.e.

⁸⁹⁷ Art. 56 ust. 1 pkt 3a u.p.e.

W świetle powyższych ustaleń, należy zauważyć, że polecenia operatora systemu przesyłowego są aktem władczym i jednostronnym, wydawanym na podstawie ustawy. Wspomniane cechy powodują, że mają one charakter zbliżony do aktów administracyjnych.

Jak wskazuje F. Elżanowski, wydając polecenia operator systemu przesyłowego realizuje funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej. W związku z tym, według F. Elżanowskiego, stanowią one swoiste wewnętrzne akty administracyjne⁸⁹⁸. Warto jednak podkreślić, że użytkownikom systemu elektroenergetycznego nie przysługują środki odwoławcze przewidziane w k.p.a. W przypadku niezasadności wydania polecenia, jedynym dopuszczalnym instrumentem przysługującym użytkownikom systemu elektroenergetycznego jest dochodzenie przez nich odszkodowania, na zasadach określonych w art. 11e u.p.e.

Niewątpliwie, niedopuszczalność stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do poleceń operatora systemu przesyłowego prowadzi do ograniczenia podstawowych praw i gwarancji użytkowników systemu elektroenergetycznego, zwłaszcza swobody prowadzenia działalności gospodarczej⁸⁹⁹. W związku z tym szczególnie istotne jest, aby wspomniane polecenia wydawane były z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wraz z precyzyjnym określeniem celu, który stoi za ich wprowadzeniem. Jak się wydaje, warunkiem dopuszczalności wprowadzenia powyższych poleceń powinno być także możliwie jak najszersze poinformowanie odbiorców, co do zakresu i terminu wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu energii elektrycznej. W wyroku z dnia 25 maja 2022 r. sygn. I NSKP 6/22, SN uznał, że odbiorcy energii dysponują „prawem do informacji” w zakresie obowiązujących ich planów wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej⁹⁰⁰.

⁸⁹⁸ F. Elżanowski, *art. 11d [w:] Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s...*, op. cit., s. 1374.

⁸⁹⁹ Ibidem, s. 1376.

⁹⁰⁰ Wyrok SN z 25.05.2022 r., I NSKP 6/22, LEX nr 3448134.

Przechylając się do zdania SN, wydaje się, że powyższe kryteria dotyczące realizacji poleceń operatora systemu przesyłowego, mają co do zasady, zbliżyć status prawny poleceń operatora systemu przesyłowego do innych aktów administracyjnych, opartych o gwarancyjną procedurę k.p.a. Jest to kierunek kompromisowy i należy uznać go za słuszny. Celem nadrzędnym art. 11d u.p.e. jest się bowiem bezpieczeństwo dostaw energii, urzeczywistniane przede wszystkim niedopuszczeniem do zaistnienia zjawiska „blackoutu”, czyli nagłej awarii systemu elektroenergetycznego skutkującej pozbawieniem dostępu do energii szerszej grupy odbiorców⁹⁰¹. W tym sensie, stosowanie przepisów k.p.a. mogłoby ograniczać możliwość wprowadzania dynamicznych zmian, koniecznych do utrzymania wydajności systemu elektroenergetycznego przez operatora systemu przesyłowego, co należy uznać za niezgodne z interesem publicznym. *De lege ferenda* rozważyć trzeba natomiast jednoznaczne dookreślenie art. 11d u.p.e. poprzez wskazanie bardziej precyzyjnych kryteriów wydawania poleceń przez operatora systemu przesyłowego.

Warto nadmienić, że omawiana możliwość wydawania poleceń użytkownikom systemu elektroenergetycznego nie stanowi jedynego instrumentu, poprzez który operator systemu przesyłowego lub systemu połączonego elektroenergetycznego może oddziaływać, w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w następstwie zdarzeń, o których mowa w art. 11c ust. 1 u.p.e. Wśród innych, przykładowych działań wskazane zostały zakupy interwencyjne mocy lub energii elektrycznej⁹⁰², zmniejszenie wielkości zdolności przesyłowych wymiany międzysystemowej⁹⁰³, czy ogłoszenie okresu przywołania na rynku mocy⁹⁰⁴. Jednocześnie podkreślić trzeba, że ustawodawca przewidział katalog otwarty instrumentów, które mogą być wykorzystywane przez operatora w

⁹⁰¹ Centrum Informacji o Rynku Energii, *Blackout – co to jest i jak sobie z nim radzić?* (dostęp: <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/blackout--co-to-jest-i-jak-sobie-z-nim-radzie> 06.02.2024).

⁹⁰² Art. 11d ust. 1 pkt 2 u.p.e.

⁹⁰³ Art. 11d ust. 1 pkt 6 u.p.e.

⁹⁰⁴ Art. 11d ust. 1 pkt 7 u.p.e.

sytuacji zagrożenia dostaw energii elektrycznej, niezależnie od ich źródła czy skali zagrożenia. Ustawodawca nie wprowadził także przepisów określających kolejność stosowania powyższych środków przez operatorów.

Istnienie wskazanych luk legislacyjnych może zatem budzić wątpliwości w świetle wymogu zasady pomocniczości, która powinna towarzyszyć stosowaniu jakichkolwiek instrumentów władczych przez operatora. Ryzyko wiążące się ze stosowaniem wspomnianych przepisów jest tym większe, że operator systemu przesyłowego nie stanowi organu administracji publicznej i nie działa poza reżimem k.p.a. W tym kontekście należałoby więc poddać pod rozagę uzupełnienie komentowanej regulacji poprzez wprowadzenie *numerus clausus* środków stosowanych przez operatora w razie zaistnienia stanu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Inną pożądaną zmianą byłoby wprowadzenie kolejności lub dookreślenie okoliczności, podczas których operator mógłby korzystać ze wspomnianych instrumentów.

4.6.2.2. Redysponowanie potencjałem wytwórczym instalacji odnawialnych źródeł energii

Dynamiczny rozwój OZE ciągle nie idzie w parze z wystarczająco szybką modernizacją sieci⁹⁰⁵. W związku z tym przyłączanie nowych jednostek wytwórczych wiąże się z coraz większym ryzykiem przeciążenia systemu elektroenergetycznego. Podczas występowania warunków pogodowych sprzyjających produkcji energii w odnawialnych źródłach, operatorzy coraz częściej nie są w stanie, w sposób całkowicie bezpieczny i wydajny przyjąć całości energii produkowanej w instalacjach odnawialnych źródeł energii⁹⁰⁶. Problem ten zauważony został także na szczeblu unijnym, a niewystarczający

⁹⁰⁵ Więcej: Ł. Petelski, *Mechanizm nierynkowego ograniczania w wytwarzaniu energii elektrycznej z OZE*, [w:] „Nowa Energia”, 2022, nr 4, s. 57.

⁹⁰⁶ Zob. Polskie Sieci Elektroenergetyczne, *Komunikat dotyczący rekompensaty finansowej z tytułu redysponowania nierynkowego instalacji PV*, (dostęp: https://www.pse.pl/komunikaty-osp/-/asset_publisher/UORxdCP4f0LA/content/komunikat-dotyczacy-rekompensaty-finansowej-z-tytulu-redysponowania-nierynkowego-instalacji-pv 06.02.2024).

poziom rozwoju infrastruktury sieciowej uznawany jest powszechnie w Europie za jedną z najważniejszych przeszkód dla wzrostu mocy zainstalowanej w odnawialnych źródłach energii⁹⁰⁷.

Instrumentem umożliwiającym operatorom systemu przesyłowego lub systemów dystrybucyjnych zapewnienie bezpieczeństwa pracy sieci w okresach jej przeciążenia jest mechanizm redysponowania, uwzględniający również redysponowanie potencjałem wytwórczym instalacji odnawialnych źródeł energii.

Redysponowanie jest mechanizmem, którego podstawy zawarte zostały w unijnym rozporządzeniu 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Jego definicja legalna przewidziana została w art. 2 pkt 26 rozporządzenia. Redysponowanie rozumiane jest jako „środek, w tym ograniczanie wytwarzania, aktywowany przez jednego lub większą liczbę operatorów systemów przesyłowych lub operatorów systemów dystrybucyjnych, i polegający na zmianie schematu wytwarzania, obciążenia, lub obu, aby zmodyfikować przepływy fizyczne w systemie przesyłowym i zmniejszyć fizyczne ograniczenia przesyłowe lub w inny sposób zapewnić bezpieczeństwo systemu”⁹⁰⁸.

W przeciwieństwie do komentowanych wcześniej rozwiązań zawartych w art. 11c u.p.e., nakierowanych na zachowanie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, redysponowanie jest mechanizmem wykorzystywanym przede wszystkim do ochrony bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej lub równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię. Mając na uwadze, że oba te pojęcia – „bezpieczeństwo pracy sieci elektroenergetycznej” oraz „równoważenie dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię” stanowią składowe

⁹⁰⁷ Więcej: Komisja Europejska, *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions*, Bruksela 2023, (dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0757> 06.02.2024).

⁹⁰⁸ Art. 2 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

definicji legalnej „bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej”⁹⁰⁹, należy uznać, że wykorzystywanie redysponowania jest środkiem bardziej dostępnym aniżeli wykorzystanie instrumentów przewidzianych dla wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w następstwie zdarzeń, o których mowa w art. 11c ust. 1 u.p.e. Warto przy tym pamiętać, że wprowadzenie redysponowania nierynkowego możliwe jest jedynie w wyjątkowych okolicznościach, kiedy brak jest alternatywnego rozwiązania opartego na zasadach rynkowych oraz wyczerpano wszystkie zasoby dostępne na zasadach rynkowych, a aktualny stan sieci prowadzi do regularnych i przewidywalnych ograniczeń przesyłowych⁹¹⁰.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że OZE powinny podlegać ograniczeniom przesyłowym w ostatniej kolejności. W rozporządzeniu 2019/943 wprost wskazuje się, że jednostki wytwarzania energii wykorzystujące OZE podlegają redysponowaniu prowadzącemu do obniżenia mocy tylko wówczas, gdy nie istnieją inne rozwiązania alternatywne lub jeżeli inne rozwiązania skutkowałyby znacząco niewspółmiernymi kosztami lub powodowały poważne zagrożenia bezpieczeństwa sieci⁹¹¹. Podobne kryteria znajdują się także w prawie krajowym – decydując się na redysponowanie nierynkowe operator powinien kierować się kryterium minimalizacji zmniejszenia mocy wytwarzanej przez jednostki wytwórcze wykorzystujące energię wiatru lub słońca, a także dążyć do równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię⁹¹².

Przeprowadzenie redysponowania nierynkowego wiąże się z obowiązkiem wypłaty rekompensaty na rzecz producenta energii. Wysokość rekompensaty zależna jest od wysokości szkody wytwórcy

⁹⁰⁹ Art. 3 pkt 16c u.p.e.

⁹¹⁰ Art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁹¹¹ Art. 13 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

⁹¹² Art. 9c ust. 7c u.p.e.

poniesionej na skutek powyższego mechanizmu. Zasady dotyczące rekompensaty przewidziane zostały w art. 13 ust. 7 rozporządzenia 2019/943 i opierają się na zapłacie wytwórcy równowartości netto ze sprzedaży energii elektrycznej na rynku dnia następnego, kwoty którą jednostka wytwarzania energii wygenerowałaby, gdyby nie wydano polecenia redysponowania. Rekompensata dotyczy ponadto równowartości środków, które byłyby przyznane producentowi energii w ramach systemów wsparcia, a także dodatkowych kosztów operacyjnych, które musiał ponieść podmiot dotknięty rekompensatą.

Wydaje się, że to właśnie zasady wypłacania rekompensaty na rzecz wytwórców stanowią najsłabszy punkt funkcjonowania mechanizmu redysponowania nierynkowego. Prawodawca unijny nie uwzględnił bowiem innych rozliczeń w ramach kontraktów dwustronnych sprzedaży energii – nie tylko cen energii, ale również ewentualnych kar umownych związanych z niewyprodukowaniem wystarczającej ilości energii. Zamiast tego, ograniczył się jedynie do rozliczeń w oparciu o ceny energii na rynku regulowanym.

Należy mieć nadto na względzie, że mechanizm rekompensat nie znajduje zastosowania wobec wytwórców, którzy zaakceptowali umowę przyłączeniową niegwarantującą niezawodnych dostaw energii⁹¹³. Jak wspomniano wcześniej, w sytuacji znacznego ograniczenia mocy przyłączeniowych krajowego systemu elektroenergetycznego, budzi to ryzyko narzucania przez operatorów takich treści umów przyłączeniowych, które skutkować będą brakiem możliwości uzyskania rekompensaty finansowej przez wytwórców. Tymczasem wyraźnie podkreślić należy, że mechanizm redysponowania nierynkowego u swoich podstaw opiera się na wynagrodzeniu wytwórcy energii za przerwy w jej odbiorze. Jakiegokolwiek odstępstwa od tej zasady powinny mieć charakter wyjątków.

⁹¹³ Art. 13 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 54 z późn. zm.).

4.6.2.3. Kontrola przez przedsiębiorstwa energetyczne ilości energii elektrycznej rozliczanej w ramach systemów wsparcia

Wśród zadań kontrolnych przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność w zakresie dystrybucji i przesyłu energii elektrycznej wyróżnić można również te, których specyfika polega na kontroli wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych w związku z korzystaniem przez niego z systemów wsparcia.

Przede wszystkim, to właśnie operator systemu dystrybucyjnego jest podmiotem odpowiedzialnym za kontrolę realnego poziomu produkcji energii elektrycznej na potrzeby późniejszego rozliczenia sprzedaży w ramach systemu wsparcia. W przypadku systemu aukcyjnego, przesądza o tym art. 92 ust. 11 u.o.z.e., stanowiący, że zarówno ilość energii, która podlega zakupowi przez sprzedawcę zobowiązanego, jak również tę która podlega rozliczeniom na poczet ustalenia ujemnego salda, dokonuje się na podstawie udostępnianych przez operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania została przyłączona instalacja odnawialnego źródła energii, rzeczywistych wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych w ujęciu dobowym w danym miesiącu⁹¹⁴. Warto przy tym zaznaczyć, że sama metodologia pomiarów operatorów musi być zgodna z rozporządzeniem w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii⁹¹⁵. W podobny sposób, na pomiarach operatorów bazują także systemy wsparcia prosumentów⁹¹⁶, czy w system wsparcia morskich farm wiatrowych⁹¹⁷.

⁹¹⁴ Art. 92 ust 11 u.o.z.e.

⁹¹⁵ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 1596).

⁹¹⁶ Art. 4 ust. 2a u.o.z.e.

⁹¹⁷ Art. 38 ust. 6 u.p.e.

Zadania kontrolne przedsiębiorstw energetycznych zdają się jeszcze ważniejsze w przypadku systemu świadectw pochodzenia. To właśnie do operatora systemu elektroenergetycznego składa się wnioski o wydanie świadectwa pochodzenia dla danej instalacji odnawialnych źródeł energii. Następnie, w ciągu 14 dni od jego otrzymania operator przekazuje go Prezesowi URE wraz z potwierdzeniem danych dotyczących ilości energii wytworzonej w danej instalacji⁹¹⁸. Mechanizm ten funkcjonuje również przy wydawaniu gwarancji pochodzenia. W tym przypadku, operator oprócz potwierdzenia ilości wytworzonej i wprowadzonej do sieci energii, zobowiązany jest także do weryfikacji danych dotyczących oznaczenia wytwórcy energii elektrycznej, a także określenia lokalizacji, rodzaju i łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE, w której została wytworzona energia elektryczna⁹¹⁹.

Jak zatem można zauważyć, operatorzy sieciowi nieodłącznie zaangażowani są w realizację zadań dotyczących instrumentów wspierających sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych. Warto zwrócić uwagę, że możliwość uzyskania takiego wsparcia ciągle wiąże się przede wszystkim z dostarczaniem energii do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. W tym zakresie, operatorzy weryfikują poziom produkcji energii elektrycznej będący podstawą do późniejszych rozliczeń wsparcia. Wspomniana kontrola służyć ma przede wszystkim zobiektywizowaniu i urealnieniu wniosków o przyznanie wsparcia dla wytwórców, a także uwzględnieniu w ramach pomiarów ewentualnych strat przesyłowych energii elektrycznej, na odcinku między instalacją OZE, a punktem przyłączenia do sieci. W tym przypadku rola przedsiębiorstw energetycznych sprowadza się więc do zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w związku z ryzykiem zaistnienia ewentualnego nadwsparcia beneficjentów instrumentów pomocowych.

⁹¹⁸ Art. 45 ust. 5 u.o.z.e.

⁹¹⁹ Art. 121 ust. 5 u.o.z.e.

4.7. Zadania nadzorcze i kontrolne Zarządcy Rozliczeń S.A. wykonywane w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Model nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wymaga uzupełnienia o rolę, jaką pełni w nim obecnie Zarządca Rozliczeń S.A. Wspomniana spółka, mimo jej znaczenia dla funkcjonowania całego sektora OZE, wymyka się definicji przedsiębiorstwa energetycznego określonej w art. 3 pkt 12 u.p.e. Nie prowadzi ona żadnego rodzaju działalności gospodarczej, który pokrywałby się z zakresem właściwym dla przedsiębiorstw energetycznych, określonym w tym przepisie. Stąd jej status oraz przypisane zadania wymagają odrębnego opracowania.

Początki spółki Zarządca Rozliczeń S.A. sięgają 13 września 2007 r., gdy została ona zawiązana przez PSE S.A., na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej⁹²⁰. Jej pierwotną funkcją było zapewnienie funkcjonowania określonego w tejże ustawie systemu rozwiązywania kontraktów długoterminowych w sektorze elektroenergetycznym.

Zasadniczą zmianę w zakresie funkcjonowania spółki przyniósł rok 2016, kiedy to ustawodawca powierzył spółce wykonywanie funkcji operatora rozliczeń energii odnawialnej⁹²¹. W tym samym roku akcjonariat spółki przejęty został w całości przez Skarb Państwa. To właśnie z wykonywaniem tej roli wiążą się główne kompetencje kontrolne przypisane Zarządcy Rozliczeń S.A. w odniesieniu do energetyki odnawialnej.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zadania Zarządcy Rozliczeń S.A. polegające na rozliczaniu ujemnego salda w ramach

⁹²⁰ Art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 311).

⁹²¹ Art. 1 pkt 53 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

systemów wsparcia OZE. Wspomniana kompetencja odnosi się zarówno do ujemnego salda, o którym mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3 – a zatem właściwego dla funkcjonowania aukcyjnego systemu wsparcia, systemu *feed in premium* o którym mowa w art. 70a ust. 2 u.o.z.e. - jak również ujemnego salda, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 u.p.m.f.⁹²².

Realizując powyższe zadania, Zarządca Rozliczeń S.A. uprawniony jest do uzyskania danych operatora systemu elektroenergetycznego dotyczących rzeczywistego poziomu produkcji energii elektrycznej przez instalacje odnawialnych źródeł energii funkcjonujące w systemie wsparcia⁹²³. To bowiem właśnie Zarządca Rozliczeń S.A. dokonuje weryfikacji wniosków o wypłatę ujemnego salda, o których mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 3 u.o.z.e. W tym zakresie kontroluje on informacje dotyczące zarówno ilości energii wprowadzonej do sieci przez wytwórcę, jak również poprawności obliczeń ceny energii elektrycznej na użytek rozliczenia ujemnego salda⁹²⁴. Tym samym uprawnienia kontrolne Zarządcy Rozliczeń S.A. mają zasadnicze znaczenie zarówno z perspektywy skuteczności przystąpienia do systemu wsparcia, na skutek wypełnienia przez wytwórcę zobowiązania, o którym mowa w art. 79 ust. 3 pkt 8 u.o.z.e., jak również dokonywania wypłat wsparcia w związku ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Warto zaznaczyć, że dopiero pozytywna weryfikacja przez Zarządcę Rozliczeń S.A. wniosku o pokrycie ujemnego salda umożliwia dokonanie wypłaty kwoty wsparcia. Trzeba przy tym wspomnieć, że zgodnie z Informacją Prezesa URE nr 81/2018 tylko energia elektryczna objęta składanymi do Zarządcy Rozliczeń S.A. sprawozdaniami miesięcznymi uznawana jest za „energię sprzedaną w ramach systemu aukcyjnego”⁹²⁵. Ma to kluczowe znaczenie z

⁹²² Art. 107 ust. 1 pkt 2 u.o.z.e.

⁹²³ Art. 92 ust. 11 u.o.z.e.

⁹²⁴ Art. 93 ust. 9 u.o.z.e.

⁹²⁵ Urząd Regulacji Energetyki, *Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (nr 81/2018) w sprawie rozpoczęcia sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawianego źródła energii na potrzeby aukcyjnego systemu wsparcia oraz w zakresie rozliczania tej energii*, Warszawa 2018, (dostęp:

perspektywy wypełnienia przez wytwórcę zobowiązania, o którym mowa w art. 83 u.o.z.e., polegającego na sprzedaży w ramach systemu aukcyjnego konkretnej ilości energii elektrycznej oznaczonej w ofercie.

Inne ważne kompetencje kontrolne Zarządcy Rozliczeń S.A. związane były rolą tego podmiotu w zakresie realizacji przez uczestników rynku energetycznego odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny. Treścią wspomnianego obowiązku było przekazywanie Funduszowi, m.in. przez wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, przychodów ze sprzedaży energii uzyskanych między 1 grudnia 2022 a 31 grudnia 2023, wykraczających poza ustawowo określony limit. Jednostki zobowiązane do dokonywania odpisów miały zarazem kierować do Zarządcy Rozliczeń S.A. sprawozdania miesięczne potwierdzające odpis na Fundusz za poprzedni miesiąc. Podstawowe zadania kontrolne realizowane przez Zarządcę Rozliczeń S.A. sprowadzały się do pod weryfikacji kompletności przekazanych danych i prawidłowości dokonanych obliczeń. W przypadku zaistnienia braków formalnych lub błędów obliczeniowych Zarządca Rozliczeń S.A. mógł wezwać kontrolowany podmiot do ich usunięcia⁹²⁶.

Co istotne, w ramach uprawnień Zarządcy Rozliczeń S.A. uwzględnione zostało także wezwanie do złożenia wyjaśnień, w przypadku, gdy sprawozdanie podmiotu dokonującego odpis na Fundusz „budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności ze stanem rzeczywistym”⁹²⁷. Jak się wydaje, tak nieostre oznaczenie granic kompetencji spółki doprowadziło do swoistego „przesunięcia środka ciężkości” sprawiając, że podmiot ten zamiast roli ściśle pomocniczej

<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/7765,Informacja-nr-812018.html> 06.02.2024).

⁹²⁶ Zgodnie z art. 26 ust 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

⁹²⁷ Zgodnie z art. 26 ust 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

i technicznej, zaczął również pełnić rolę merytoryczną w zakresie stosowania przepisów ustawy. Znajduje to potwierdzenie w obszernych wyjaśnieniach, udostępnianych przez Zarządcę Rozliczeń S.A. dotyczących zasad odpisów na Fundusz. Wyjaśnienia te przybierają kształt, niewiążących co prawda, interpretacji obowiązków ustawowych⁹²⁸. Na tej podstawie można dojść do przekonania, że Zarządca Rozliczeń S.A. stał się podmiotem, który właściwie równolegle do Prezesa URE pełni główne zadania administracji publicznej w zakresie odpisów na Fundusz i dysponuje uprawnieniami kontrolnymi o istotnym znaczeniu dla uczestników rynku energetycznego.

Formuła funkcjonowania Zarządcy Rozliczeń S.A. w ramach modelu kontroli nad gospodarką energetyczną budzi jednak zastrzeżenia. Zasadniczym celem funkcjonowania Zarządcy Rozliczeń S.A. jest bowiem wykonywanie zadań publicznych, które z założenia nie mają przysporzyć mu korzyści⁹²⁹. Tymczasem ustawodawca postanowił przypisać ich wykonanie podmiotowi działającemu właśnie w formie spółki kapitałowej, a zatem właściwej dla prawa prywatnego⁹³⁰.

W tym kontekście należy więc podzielić wątpliwości sygnalizowane przez F. Gregorczyka, podważającego sens przypisywania tego typu zadań publicznych spółkom prawa handlowego⁹³¹. Trzeba bowiem wyrazić przekonanie, że ustawodawca powinien przypisać ich realizację jednostkom organizacyjno-prawnym właściwym dla prawa publicznego, zwłaszcza, że dysponuje on pełnymi możliwościami do ich kreowania i dookreślenia statusu prawnego. Obecnie bowiem zaobserwować można pewien brak adekwatności formy działalności Zarządcy Rozliczeń S.A. wobec

⁹²⁸ Zarządca Rozliczeń S.A., *Odpis na Fundusz – FAQ*, (dostęp: <https://www.zrsa.pl/odpis-na-fundusz-faq/> 17.06.2024 r.)

⁹²⁹ Więcej: F. Grzegorzyc, *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, Warszawa 2012, s. 320.

⁹³⁰ Należy podkreślić, że nie jest to przypadek odosobniony, przykładem spółek kapitałowych powołanych głównie do realizacji zadań publicznych są m.in. Polski Fundusz Rozwoju S.A. czy Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.

⁹³¹ F. Grzegorzyc, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, op. cit, s. 320-322.

przypisanego mu katalogu zadań. Zarządca Rozliczeń S.A. jest podmiotem, który de facto nie wykonuje działalności gospodarczej, a jednak figuruje on w rejestrze przedsiębiorców jako spółka akcyjna, co immanentnie powinno wiązać jego działalność z kategorią zysku⁹³². *De lege ferenda* należałoby zatem rozważyć powierzenie zadań, wykonywanych obecnie przez Zarządcę Rozliczeń S.A., specjalnie powołanej do tego jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa, działającej chociażby w formie agencji.

Niezależnie jednak od rozważań na temat formy prawnej w jakiej obecnie funkcjonuje ten podmiot, należy skonstatować, że Zarządca Rozliczeń S.A. pełni istotną rolę w modelu kontroli sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Trzeba przy tym zauważyć, że zakres zadań przypisanych Zarządcy Rozliczeń S.A. stanowi jednocześnie świadectwo pewnej ambiwalencji ustawodawcy w odniesieniu do problemu interwencji w obszar OZE. Wachlarz kompetencji tego podmiotu obejmuje zarówno wsparcie dla sprzedawców energii ze źródeł odnawialnych, jak również zapewnienie skuteczności wykonywania odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny, sprowadzających się do ograniczenia przychodów sprzedawców energii ze źródeł odnawialnych. Nawet biorąc pod uwagę ograniczony horyzont czasowy obowiązkowych odpisów na Fundusz, zakres kompetencji przypisanych Zarządcy Rozliczeń S.A. stanowi świadectwo znaczącej niekonsekwencji w realizacji polityki energetycznej, która urzeczywistniana jest jednocześnie poprzez wsparcie, ale i głębokie ograniczanie możliwości zarobkowych w ramach działalności gospodarczej w zakresie energetyki odnawialnej.

4.8. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy jakoby możliwe było stworzenie zindywidualizowanego

⁹³² Zob. na temat problematyki zysku w ramach prowadzenia działalności gospodarczej: T. Kocowski, *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis“, 2015, nr 3695, s. 201-202.

modelu oddziaływania publicznoprawnego na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w zakresie uprawnień kontrolnych i nadzorczych podmiotów prawa publicznego.

Posłużenie się modelowaniem podyktowane było dążeniem do uzyskania wniosków o charakterze syntetycznym, ponieważ określony w niniejszym rozdziale obszar badawczy obejmuje wyjątkowo rozbudowane uprawnienia wykonywane przez szeroki krąg podmiotów prawa publicznego. Jak wynika z przeprowadzonych badań, podmioty te pozostają ze sobą w relacji, która urzeczywistnia się zarówno ich wzajemnym oddziaływaniem na siebie, ale także uzupełnianiem kompetencji celem, w założeniu, jak najbardziej komplementarnej i skutecznej interwencji państwa w stosunek sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Analiza uprawnień nadzorczych i kontrolnych w ramach prawa energetycznego wiąże się z dwiema zasadniczymi trudnościami. Po pierwsze, należy mieć na uwadze autonomiczne rozumienie w prawie energetycznym kategorii nadzoru i kontroli, a także relacji między tymi pojęciami. Wykładnia tych pojęć, określona przede wszystkim w ramach piśmiennictwa prawn-administracyjnego, w przypadku prawa energetycznego musi uwzględniać także wpływ na rozumienie tych pojęć przez nauki ekonomiczne, nauki o zarządzaniu czy nauki techniczne. Należy mieć także na uwadze, że niekiedy sam ustawodawca posługuje się tymi terminami w sposób niekonsekwentny i zazwyczaj nie dookreśla on kryteriów, jakimi należy kierować wykonując oba te uprawnienia. Mimo tego, na podstawie przeprowadzonej analizy, uznać trzeba, że nadzór i kontrola w prawie energetycznym stanowią ściśle ze sobą powiązane, choć formalnie odrębne funkcje administracji gospodarczej. Trzeba przy tym dodać, że podstawowym kryterium dla stosowania tychże funkcji wydaje się legalność prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei od strony aksjologicznej, wykonywanie nadzoru i kontroli musi uwzględniać interes publiczny, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska czy rozwoju konkurencji.

Drugim ważnym problemem w ramach opracowanego modelu nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest znaczne rozproszenie unormowań kontrolnych i nadzorczych. Dotyczy to zarówno rozproszenia pomiędzy aktami normatywnymi regulującymi obszar gospodarki energetycznej, jak również wykonywania tychże uprawnień przez obszerny krąg podmiotów, uwzględniając także jednostki właściwe dla prawa prywatnego.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań należy przyjąć stanowisko, że centralną rolę w modelu nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pełni Prezes URE. Zakres uprawnień tego organu obejmuje najważniejsze aspekty działalności przedsiębiorstw energetycznych, w tym także tych prowadzących działalność w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii z instalacji OZE. Prezes URE sprawuje nadzór i kontrolę głównie za pomocą instrumentów prawa administracyjnego – przede wszystkim decyzji administracyjnych. Wyjątek od tej zasady stanowią pewne niewładcze sposoby oddziaływania organu, takie jak chociażby wydawane przez ten organ stanowiska informacyjne dotyczące wykładni prawa energetycznego⁹³³.

Kompetencje regulatora ulegają stosunkowo szybkiej rozbudowie, przy czym, jak wspomniano, często wiąże się to z ich rozproszeniem poza korpus u.p.e. Co więcej, zadania tego organu nie koncentrują się już tylko na podstawowych funkcjach: regulacyjnej oraz reglamentacyjnej, czego przykładem może być zaangażowanie tego organu w funkcjonowanie systemów wsparcia, czy właśnie wykonywanie uprawnień kontrolnych i nadzorczych.

Proces zwiększania uprawnień Prezesa URE zasługuje na zasadniczo pozytywną ocenę głównie ze względu na powierzenie wspomnianych kompetencji organowi dysponującemu przymiotem

⁹³³ Przykładem takiego uprawnienia jest art. 23 ust. 2 pkt 17 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266), nadający Prezesowi URE kompetencję do publikowania informacji służących zwiększeniu efektywności użytkowania paliw i energii.

niezależności. Oczywiście nie jest ona pojmowana w sposób absolutny, co potwierdza chociażby częściowe podporządkowanie tego organu Prezesowi Rady Ministrów, jednak w zakresie w jakim wykonuje funkcję regulatora, Prezes URE jest organem niezależnym, co zdaje się przede wszystkim stabilizować jego funkcjonowanie, umożliwiając długofalową realizację przyjętych zadań i kierunków oddziaływania na sektor energetyczny. W tym sensie, Prezes URE pełni nieodzowną rolę m.in. w liberalizacji polskiego rynku energetycznego. Ważnym argumentem przemawiającym za zwiększeniem kompetencji regulatora jest także poziom wyspecjalizowania URE, przy czym zastrzec trzeba, że efektywne pełnienie swojej roli przez regulatora wymaga również uwzględnienia odpowiednich nakładów organizacyjno-finansowych.

Kompetencje nadzorcze i kontrolne Prezesa URE mają zasadniczy wpływ na sytuację prawną sprzedawców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zarówno na etapie podejmowania działalności gospodarczej, jak i jej bieżącego wykonywania.

W przypadku podejmowania działalności gospodarczej dominującą formą oddziaływania jest tzw. nadzór reglamentacyjny związany przede wszystkim z udzielaniem koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (uprawniającej także do sprzedaży energii przez wytwórców), a także wpisów do rejestrów działalności regulowanej. Obie te instytucje tradycyjnie związane są z funkcją reglamentacyjną, jednak uprawnienia nadzorcze i kontrolne są z nią jednoznacznie sprzężone. Stanowią one bowiem narzędzia umożliwiające uprzednią weryfikację oraz władcze oddziaływanie na podmioty ubiegające się o dostęp do wykonywania działalności gospodarczej poddanej reglamentacji. W przypadku energetyki odnawialnej wspomniane uprawnienia wydają się tym bardziej istotne, jako że instalacje OZE objęte są pogłębionymi wymogami reglamentacyjnymi względem jednostek energetyki konwencjonalnej, co widoczne chociażby na przykładzie wymogu uzyskania koncesji, który w przypadku instalacji OZE rozciąga się już na jednostki o mocy przekraczającej 1 MW.

Odnosząc się do uprawnień nadzorczych i kontrolnych Prezesa URE na etapie wykonywania działalności gospodarczej przed przedsiębiorcą, niniejszy rozdział skupia się na wybranych przejawach tejże działalności jakimi jest zawieranie i wykonywanie umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mimo tego zastrzeżenia, katalog tych uprawnień jest dużo bardziej obszerny niż w przypadku uprawnień regulatora związanych z etapem podejmowania działalności gospodarczej.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że na podstawie przeprowadzonych rozważań, zawieranie i wypełnianie zobowiązań z umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – jako przejaw działalności gospodarczej wytwórcy energii – podlega uprawnieniom kontrolnym Prezesa URE dotyczącym prowadzenia działalności podlegającej koncesjonowaniu lub wpisowi do rejestru działalności regulowanej. W tym aspekcie obecne unormowania zasługują na krytykę. Niejasna jest bowiem relacja przepisów kontrolnych u.p.e. oraz u.p.p. Wątpliwe jest także ustalenie zakresu potencjalnej kontroli, a także kryteria stosowane przez organy podczas jej przeprowadzania. Najbezpieczniejszym wydaje się założenie, że weryfikacji kontrolnej Prezesa URE podlega wykonywanie przez przedsiębiorców wszelkich obowiązków regulacyjnych związanych z działalnością koncesjonowaną, a głównym celem nadzoru jest przywrócenie stanu zgodności z prawem. Obecna niejasność przepisów jest jednak niepokojąca, zwłaszcza że regulator uprawniony jest w tym zakresie do stosowania daleko idących sankcji, uwzględniając m.in. cofnięcie czy zmianę koncesji.

De lege ferenda rozważyć należy głęboką rekonstrukcję przepisów odnoszących się do nadzoru oraz kontroli wykonywanych w związku z reglamentacją działalności gospodarczej w zakresie energetyki odnawialnej. Mając na uwadze wskazywane wątpliwości interpretacyjne dotyczące zakresu i kryteriów kontroli, ustawodawca powinien więc wykazać się większą precyzją i zrekonstruować przepisy kontrolne kładąc szczególny nacisk na zasadę pewności oraz jednoznaczności stanowionego prawa. Ponadto kształtując

wspomniane przepisy, legislator nie może pomijać wymogów prawa unijnego, które wprost opowiadają się za uproszczeniem przepisów i odstąpieniem od barier o charakterze administracyjnym w związku z działalnością w sektorze energetyki odnawialnej. Trzeba więc, aby zarówno kształtując wymogi reglamentacyjne, ale także związane z nimi przepisy kontrolne, ustawodawca uwzględnił motyw 44. dyrektywy RED II stanowiący, że „z uwagi na korzyści płynące z szybkiego zastosowania energii ze źródeł odnawialnych oraz z uwagi na jej zrównoważony charakter i korzystny wpływ na środowisko państwa członkowskie, stosując przepisy administracyjne lub planując struktury i przepisy prawne dotyczące wydawania koncesji [...] powinny uwzględnić wkład energii ze źródeł odnawialnych w realizację celów związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatu, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami produkującymi energię ze źródeł nieodnawialnych”⁹³⁴. Zrekonstruowane przepisy powinny także uwzględniać wymogi obiektywności, przejrzystości i proporcjonalności, które choć stawiane są przez prawodawcę unijnego, obecnie nie są w pełni odzwierciedlane w krajowych regulacjach dotyczących nadzoru i kontroli związanych z reglamentacją działalności w energetyce odnawialnej.

Poza przepisami odnoszącymi się do kontroli i nadzoru nad wykonywaniem działalności regulowanej, problematyka sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wiąże się także z innymi, bardziej szczegółowymi kompetencjami nadzorczymi i kontrolnymi Prezesa URE. W ustawodawstwie wskazać można na odrębne tryby kontrolne związane z kwestią rozliczania sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach systemów wsparcia, a także na udział regulatora w kontroli odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny. Podstawowym zidentyfikowanym problemem w tym zakresie jest wielość i niespójność poszczególnych trybów kontroli. Rozumiejąc potrzebę sprawdzania zasadności wydawania środków publicznych postulować należy jednak ich

⁹³⁴ Motyw 44. RED II.

uproszczenie oraz unifikację, mając na względzie, że w obecnym stanie prawnym istnieją wątpliwości zarówno co do poprawności poszczególnych procedur kontrolnych określonych w przepisach, jak i kryteriów.

Należy nadto zauważyć, że w powyższych obszarach daje się zaobserwować ścisłe powiązanie uprawnień Prezesa URE z kompetencjami operatora rozliczeń energii odnawialnej. Można postawić tezę, że model równoległego funkcjonowania dwóch instytucji, którym przysługują uprawnienia kontrolne związane z działaniem systemów wsparcia jest porządkiem, w którym aktualizuje się groźba sporów kompetencyjnych. Obecny podział wydaje się konsekwencją przede wszystkim niejasnego statusu ustrojowego operatora rozliczeń energii odnawialnej, którego zadania pełnione są obecnie przez spółkę prawa prywatnego Zarządcę Rozliczeń S.A. Należałoby więc rozważyć delegowanie zadań Zarządcy Rozliczeń S.A. odrębnej, wyspecjalizowanej jednostce prawa publicznego. Tym samym część kompetencji Prezesa URE dotycząca funkcjonowania systemów wsparcia czy kontroli innych rozliczeń związanych ze sprzedażą energii również mogłaby zostać przekazana temu podmiotowi. Wprawdzie, jak wspomniano, proces zwiększania uprawnień Prezesa URE jest, co do zasady słuszną koncepcją, to jednak wydaje się, że w przypadku zadań istotnie odbiegających od funkcji regulacyjnej, związanych z szeroko pojętą sprawozdawczością oraz dysponowaniem środkami publicznymi zbyt duża rozpiętość zadań może negatywnie wpływać na efektywność działań tego organu.

Oprócz Prezesa URE istotną rolę związaną z nadzorem i kontrolą nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pełni Prezes UOKiK. Uprawnienia tego organu wydają się znaczące przede wszystkim w perspektywie ochrony i rozwoju konkurencji. Aktywność organu w zakresie ochrony konsumenckiej koncentruje się, jak na razie, przede wszystkim na przeciwdziałaniu nadużyciom związanym ze sprzedażą instalacji OZE, a nie samej energii elektrycznej.

Należy zauważyć, że kwestia ochrony i rozwoju konkurencji w sektorze energetycznym jest obszarem, w którym dochodzi do nakładania się kompetencji Prezesa URE oraz Prezesa UOKIK. Obecne przepisy nie zawierają linii demarkacyjnej, która wprowadzałaby czytelny podział separując oddziaływanie tych organów w poszczególnych obszarach gospodarki energetycznej. Dowodem tego jest bogate orzecznictwo narosłe na podstawie wątpliwości, co do relacji uprawnień tych organów. Jak się jednak wydaje kluczowym kryterium rozróżniającym ich kompetencje jest inny moment podjęcia przez organ czynności w odpowiedzi na procesy obserwowane na rynku, przy czym Prezes UOKIK, co do zasady, podejmuje działania *ex post*, a w ramach uprawnień Prezesa URE zawierają się przede wszystkim kompetencje do działań uprzedzających – *ex ante*. Należy mieć także na względzie, że Prezes UOKIK będąc tzw. regulatorem horyzontalnym – wykraczającym poza oddziaływanie na branżę energetyczną, wykonując działania nadzorcze i kontrolne musi mieć na uwadze także swoją rolę koordynacyjną uzupełniając ochronę konkurencji na rynku energetycznym o środki nadzoru właściwe dla ochrony konkurencji także w innych sektorach gospodarki.

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, w perspektywie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, szczególnie istotnym polem aktywności Prezesa UOKIK jest dbałość o prokonkurencyjną strukturę rynku. Powinna być ona urzeczywistniana głównie poprzez uprawnienia dotyczące kontroli koncentracji przedsiębiorców, a także przestrzeganie przepisów dotyczących zakazu nadużywania przez nich pozycji dominującej. Zwiększona aktywność organu regulacyjnego w zakresie zapewnienia prokonkurencyjnej struktury rynku energetycznego wydaje się warunkiem koniecznym umożliwiającym pełną integrację z nim wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, co stanowi jeden z celów działania tegoż organu, zgodnie z art. 58 lit. d. dyrektywy 2019/944⁹³⁵.

⁹³⁵ Art. 58 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii

Wspomniane zadanie wydaje się tym ważniejsze, że obecna struktura rynku energetycznego, na którym obecni są także sprzedawcy energii ze źródeł odnawialnych, ciągle odznacza się wysokim stopniem koncentracji, przy jednoczesnym zaangażowaniu spółek, których akcjonariat zdominowany jest przez Skarb Państwa. Proces wspomnianej koncentracji utrwalany jest także obecnym stanem prawodawstwa (czego najlepszym przykładem jest funkcjonowanie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: u.o.k.i.k.) i w tym zakresie również należałoby oczekiwać zmiany.

W świetle przeanalizowanych okoliczności, szczególna uwaga Prezesa UOKIK powinna dotyczyć badania potencjalnego nadużycia pozycji dominującej przez operatorów systemu dystrybucyjnego funkcjonujące w ramach przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Niektóre praktyki stosowane przez te podmioty prowadziły bowiem do uciążliwości, a nawet udaremnienia, procesu inwestycyjnego instalacji odnawialnych źródeł energii, a także ograniczających świadczenie niezawodnych usług dostarczania energii elektrycznej. W tym sensie skuteczne egzekwowanie uprawnień przez Prezesa UOKIK mogłoby, z jednej strony prowadzić do pełnego urzeczywistnienia zasady dostępu trzecich do sieci (zasada TPA), a z drugiej sprzyjać procesowi liberalizacji rynku energetycznego.

Wskazując na rozproszenie zadań nadzorczych i kontrolnych związanych ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych należy nadmienić, że jest ono skutkiem nie tylko podziału tychże kompetencji pomiędzy dwa organy regulacyjne – Prezesa URE i Prezesa UOKIK, ale odnosi się także do wykroczenia poza formalne struktury administracji publicznej i przypisania części zadań publicznym podmiotom właściwym dla prawa prywatnego – chodzi o przedsiębiorstwa energetyczne, zwłaszcza te zajmujące się dystrybucją i przesyłem energii, jak również o Zarządcę Rozliczeń S.A.

elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

O ile rola Zarządcy Rozliczeń S.A. w przypadku energetyki odnawialnej koncentruje się głównie na problematyce rozliczeń systemów wsparcia, o tyle zadania nadzorcze i kontrolne przedsiębiorstw sieciowych w głównej mierze dotyczą kwestii bezpiecznego funkcjonowania sieci elektroenergetycznej oraz bezpieczeństwa dostaw energii. Mając na uwadze, że w wiodącym sposobem dostarczania energii elektrycznej produkowanej w instalacjach OZE jest przesył a następnie dystrybucja poprzez sieci elektroenergetyczne, wykonywanie wspomnianych uprawnień przez przedsiębiorstwa sieciowe ma zasadniczy wpływ na dopuszczalność sprzedaży energii produkowanej ze źródeł odnawialnych. W najbardziej poważnych przypadkach zagrożenia dla bezpieczeństwa sieciowego, przedsiębiorstwa energetyczne uprawnione są do zaprzestania odbioru i dostarczania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Proces decentralizacji zadań publicznych w zakresie zarządzania siecią wydaje się uzasadniony przede wszystkim względami bezpieczeństwa i jest dopuszczalny przez UE. W motywie 22. dyrektywy 2019/944 prawodawca unijny jednoznacznie wskazał, że „państwa członkowskie powinny nadal mieć dużą swobodę nakładania na przedsiębiorstwa energetyczne - w ogólnym interesie gospodarczym - obowiązków użyteczności publicznej”⁹³⁶, zaś samo prawo unijne (rozporządzenie 2019/943) stanowi podstawę normatywną przeprowadzania m.in. redysponowania nierynkowego. Należy jednak mieć na uwadze, że zwiększenie elastyczności w wykonywaniu zadań publicznych poprzez powierzenie ich realizacji przedsiębiorstwom energetycznym wiąże się z ograniczeniem uprawnień innych użytkowników Krajowego Systemu Elektroenergetycznego skutkujące m.in. ograniczeniem stosowania

⁹³⁶ Motyw 22. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

k.p.a., a w związku z tym –pozbawieniem producentów energii możliwości odwoławczych.

Rozumiejąc, że okoliczności funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego wymagają niekiedy podejmowania działań nagłych, bez odpowiedniego wyprzedzenia, mimo wszystko należy domagać się uwzględnienia w ustawodawstwie przepisów uwzględniających zasadę proporcjonalności w zakresie stosowania tych środków przez operatorów. Dotyczy to zwłaszcza określenia katalogu zamkniętego instrumentów władczych stosowanych przez przedsiębiorstwa sieciowe wobec wytwórców energii, a także doprecyzowania kryteriów i kolejności ich wykorzystywania. Warto zaznaczyć, że pełnienie wspomnianych zadań publicznych przez przedsiębiorstwa energetyczne w oczywisty sposób stanowi zagrożenie dla rozwoju konkurencji w sektorze energetyki odnawialnej, a długofalowo może przeciwdziałać liberalizacji rynku energetycznego. Przykładem potencjalnego ryzyka może być narzucanie przez przedsiębiorstwa sieciowe takiej treści umów o przyłączenie do sieci, które dyskryminująco ograniczają możliwość niezawodnych dostaw energii przez pewną część wytwórców. W związku z tym, oprócz postulowanych zmian normatywnych, obszar wykonywania zadań publicznych przez przedsiębiorstwa energetyczne powinien stanowić przedmiot stałego nadzoru Prezesa URE oraz Prezesa UOKiK.

Rozdział V. Oddziaływanie władzy na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez zastosowanie instrumentów wspierających.

5.1. Wprowadzenie

Zgłębienie problematyki interwencji państwa w ramach sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, poza elementami dotyczącymi szeroko pojętego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, domaga się także analizy regulacji poświęconych instrumentom wspierającym funkcjonowanie przedsiębiorców w sektorze energetycznym.

Jak się wydaje, główną podstawą normatywną dla zastosowania mechanizmów wspierających rozwój wybranych przez ustawodawcę gałęzi gospodarki jest treść konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej, określonej w art. 20 Konstytucji RP. Jak bowiem trafnie wskazuje się w literaturze, jeżeli w ramach modelu społecznej gospodarki rynkowej dochodzi do równoważenia się potrzeb wolnego rynku z potrzebami społecznymi, to w ramach interesu publicznego stanowiącego zasadniczą podstawę do państwowej interwencji w wolność gospodarczą, powinna mieścić się zarówno reglamentacja działalności przedsiębiorców, jak również jej wsparcie⁹³⁷.

Na dopuszczalność wsparcia przez państwo wybranych rodzajów działalności gospodarczej *implicite* wskazuje preambuła ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (dalej: u.p.p.), gdzie mowa jest o „zapewnieniu ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji”⁹³⁸. Ponadto możliwość przedsięwzięcia tego typu działań przez państwo uznawana jest powszechnie w piśmiennictwie⁹³⁹. W doktrynie prawa gospodarczego publicznego wskazuje się, że głównym celem tego

⁹³⁷ A. Powalowski, *Wsparcie dla przedsiębiorców...*, op. cit., s. 15-16.

⁹³⁸ Preambuła ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

⁹³⁹ Zob. K. Horubski L. Kieres, T. Kocowski, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:], *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018 s. 756 i n.

typu działań jest poprawa prawnej i faktycznej pozycji przedsiębiorców, która pozwalać ma na pełniejsze korzystanie z przysługującej im wolności działalności gospodarczej⁹⁴⁰. W ujęciu długofalowym funkcja wspierania gospodarki prowadzić ma natomiast do osiągnięcia przez państwo zamierzonych celów politycznych, poprzez oddziaływanie na przedsiębiorców, którzy poszczególne elementy tych politycznych założeń realizują⁹⁴¹.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących celów związanych z wykorzystaniem przez państwo funkcji wspierania gospodarki, należy postawić tezę, że ingerencja państwa w sektor energetyki odnawialnej zalicza się do tych obszarów, gdzie realizacja interesu publicznego w sposób szczególny aktualizuje się właśnie poprzez zastosowanie instrumentów wspierających. Ich zastosowanie ma natomiast bezpośredni wpływ na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Wspomniany trend wspierania przedsiębiorców produkujących energię ze źródeł odnawialnych ma wymiar powszechny, daleko wykraczający poza granice Polski i Europy⁹⁴². Upowszechnianie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) to proces, który zazwyczaj nie opiera się jedynie na podstawie mechanizmów rynkowych. Przyczyny tego zjawiska w sposób szczegółowy wskazane zostaną w dalszej części rozdziału. Warto jednak już teraz nadmienić, że jest to sfera, której przypisywana jest kluczowa rola z punktu widzenia wykonania celów o charakterze politycznym, uwzględniając optykę zarówno krajowej jak i unijnej polityki energetycznej⁹⁴³. Osiągnięcie wspomnianych celów w zakładanej

⁹⁴⁰ K. Kokocińska, *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4, 2018, s. 51 i n.

⁹⁴¹ Ibidem.

⁹⁴² Więcej: R.J. Heffron, *Energy Law: An Introduction*, Cambridge 2015, s. 47-53., N.H. Van der Linden, M.A. Uytendinck, C. Vrolijk, L. J. Nilsson, J. Khan, K. Åstrand, K. Ericsson, R. Wiser, *Review of international experience with renewable energy obligation support mechanisms*. Energieonderzoek Centrum Nederland, Amsterdam 2005.

⁹⁴³ Więcej K. Olczak, *Instrumenty prawa pochodnego Unii Europejskiej w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 259-261.

perspektywie czasowej zależy zaś w zasadniczej mierze od aktywności przedsiębiorców i warunków finansowych sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

Należy zwrócić uwagę, że choć rozwój energetyki odnawialnej jest procesem pożądanym i w dużej mierze inicjowanym ze strony władz publicznych, to jednak ciężar jego rozwoju spoczywać ma na sektorze prywatnym. Potwierdza to komunikat Komisji Europejskiej „Europejski Zielony Ład”, w którym jednoznacznie wskazuje się, że kluczowe znaczenie dla finansowania zielonej transformacji będzie miał sektor prywatny, któremu należy jednak wskazać „długoterminowe sygnały, które pozwalające skierować przepływy finansowe i kapitałowe na zielone inwestycje”⁹⁴⁴. Przejawem takich sygnałów wydają się zaś instrumenty publiczne wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, stanowiące zachętę do wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji celów politycznych państwa.

Warto zwrócić uwagę, że założenie aktywnego wykonywania przez państwo funkcji wspierania gospodarki w obszarze energetyki odnawialnej widoczne jest już w nazewnictwie kluczowych aktów prawnych dotyczących problematyki odnawialnych źródeł energii. W tytule dyrektywy 2018/2001 (dalej: RED II)⁹⁴⁵, a wcześniej 2009/28/WE (dalej: RED I)⁹⁴⁶, jednoznacznie mówi się o „promowaniu” stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Nazwa innej, ważnej pod kątem rozwoju energetyki odnawialnej dyrektywy 2001/77/WE wskazywała na „wsparcie” dotyczące produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł

⁹⁴⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM/2019/640 final.

⁹⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

⁹⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

odnawialnych⁹⁴⁷. Z podobną terminologią spotkać można się także na poziomie prawa krajowego, gdzie czytamy chociażby o ustawie poświęconej „promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych” (dalej: u.p.m.f.)⁹⁴⁸. Jak zatem widać, już na poziomie nazewnictwa aktów prawnych ustawodawca zakłada proaktywną rolę państwa w gospodarce energetycznej, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania rozmaitych form wsparcia dla przedsiębiorców energetycznych.

Mając na uwadze przedstawione ustalenia dotyczące roli państwa we wsparciu przedsiębiorców w obszarze energetyki odnawialnej wydaje się, że dalsze rozważania powinny dotyczyć przede wszystkim środków, za pomocą których realizowane są założenia polityki energetycznej w tym zakresie. Zgłębienia wymaga również wpływ tychże instrumentów na problematykę sprzedaży energii elektrycznej. Z pewnością, w sposób szczególny należy skupić się na systemach wsparcia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Warto zauważyć, że poprzez oddziaływanie państwa na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w sposób nieubłagany zachwianiu ulegają rynkowe relacje popytu i podaży, co każe postawić pytanie o relację instrumentów wspierających produkcję energii ze źródeł odnawialnych wobec unijnej zasady swobody przepływu towarów. To z kolei wymaga dodatkowej oceny i kwalifikacji omawianych instrumentów w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej. Konkretyzując omawiane zagadnienie należy wreszcie odpowiedzieć na pytanie o skuteczność instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w kontekście realizacji celów polityki energetycznej i kierunków związanych z ich zastosowaniem.

⁹⁴⁷ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

⁹⁴⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).

5.2. Pojęcie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Pojęcie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie zostało wprost zdefiniowane normatywnie. W związku z tym, punktem wyjścia do dalszych rozważań na temat tej kategorii powinno być określenie jego treści. W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga znaczenie „instrumentu prawnego”. Z punktu widzenia prawa publicznego najistotniejsze ustalenia poczynił w tej kwestii K. Strzyczkowski. Opisał on bowiem relację instrumentów prawnych (zwanych przez niego również środkami prawnymi) oraz form prawnych. Zdaniem Strzyczkowskiego, stosując instrumenty prawne organy administracji gospodarczej osiągają zamierzone elementy ingerencji w gospodarkę⁹⁴⁹. Trafnie podsumował tę zależność A. Szafrąński uznając, że „instrumentem działania administracji jest sposób realizacji celu określonego przez prawo, bez względu na formę prawną”⁹⁵⁰. Podobne stanowisko zaprezentował też chociażby W. Konieczny, uznając, że instrumenty prawne stanowią instytucje prawne lub normy prawne zdeterminowane przez cele, jakie mają być osiągnięte przy ich zastosowaniu⁹⁵¹.

W odniesieniu do instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych najistotniejszym celem, któremu służyć mają stosowane instrumenty prawne, artykułowanym m.in. w „Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.”, jest zwiększenie zastosowania OZE, a konkretnie zwiększenie ich udziału w strukturze

⁹⁴⁹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., s.197.

⁹⁵⁰ A. Szafrąński, *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na energetykę – kryterium podziału*, [w:] A. Powałowski, *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 442.

⁹⁵¹ W. Konieczny, *Finansowo-prawne instrumenty polityki władz lokalnych* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. 2, Warszawa 1983, s. 130-131. Zob. B. Popowska, K. Kokocińska, *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.

zużycia energii elektrycznej⁹⁵². Kierując się tym założeniem, ustawodawca określił szereg metod, za pomocą których państwo ingeruje w gospodarkę energetyczną i promuje OZE, składających się na zbiorczą kategorię „instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych”.

Instrumentom wspierającym wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poświęcony został czwarty rozdział ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: u.o.z.e.⁹⁵³), który nosi tytuł „mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego, biometanu oraz ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii”. Jest to jednocześnie najobszerniejsza jednostka redakcyjna u.o.z.e. W jej ramach wyróżnić można przynajmniej kilka obszarów tematycznych co pozwala zauważyć, że zgodnie z zamysłem ustawodawcy grupa instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ma charakter wewnętrznie zróżnicowany. Obejmuje ona bowiem szeroki zestaw środków, których wspólnym mianownikiem jest oddziaływanie na zwiększenie zastosowania odnawialnych źródeł energii.

Ustawa o odnawialnych źródłach energii nie jest jedynym aktem regulującym funkcjonowanie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Uwzględnione zostały one także w innych ustawach, m.in. w u.p.m.f. Dokumentem, który zbiorczo klasyfikuje przynajmniej część wspomnianych instrumentów jest publikowany przez Radę Ministrów „Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w

⁹⁵² Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s. 62.

⁹⁵³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).

instalacjach odnawialnego źródła energii”⁹⁵⁴. Przegląd ten, zgodnie z art. 217 u.o.z.e., dokonywany jest przez Radę Ministrów obowiązkowo co 5 lat. Jak wskazuje M. Tarka, podstawowym celem jego przeprowadzenia jest monitorowanie postępu w zakresie wypełnienia krajowych zobowiązań energetyczno-klimatycznych oraz odpowiednie reagowanie na szybki postęp technologiczny w obszarze OZE⁹⁵⁵.

Ostatni „Przegląd” opublikowany został przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w 2021 r. Wśród instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wykraczających poza zakres przedmiotowy u.o.z.e. wskazane zostały rozwiązania prawne dotyczące energetyki odnawialnej związane z wprowadzeniem ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁹⁵⁶. Innymi omawianymi tam wątkami jest chociażby wprowadzenie zmian wpływających na realizację procesu inwestycyjnego instalacji OZE⁹⁵⁷, uwzględnienie zachęt podatkowych⁹⁵⁸ czy realizacja poprawek dotyczących mechanizmu gwarancji pochodzenia⁹⁵⁹. Raport zawiera więc również te działania ustawodawcy, które jedynie pośrednio oddziałują na problematykę sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy opowiedzieć się za przyjęciem pojemnej wykładni pojęcia „instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych”. W świetle dokonanej analizy uznać trzeba, że do

⁹⁵⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, a także ocena skutków obowiązywania ustawy o odnawialnych źródłach energii*, Warszawa 2021, (<https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=998> dostęp: 27.12.2022).

⁹⁵⁵ M. Tarka, *Art. 217 Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 1176-1177.

⁹⁵⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Przegląd funkcjonowania...*, op. cit. s. 11.

⁹⁵⁷ Ibidem, s. 3

⁹⁵⁸ Ibidem, s. 4.

⁹⁵⁹ Ibidem, s. 10.

wspomnianej grupy instrumentów zaliczają się wszelkie środki oddziałujące na gospodarkę, które bezpośrednio lub pośrednio zorientowane są na zwiększenie wykorzystania energii elektrycznej produkowanej w OZE m.in. poprzez zwiększenie atrakcyjności finansowej sprzedaży tego rodzaju energii, wprowadzenie zachęt do jej zakupu, a także wprowadzenie ułatwień w zakresie realizacji instalacji OZE.

5.3. Zastosowanie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Zastosowanie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest procesem zorientowanym na sukcesywne zwiększanie udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w krajowym bilansie energetycznym⁹⁶⁰. Stanowi to podstawowy i najważniejszy krótkoterminowy cel wykorzystania tych środków. Długofalowo rozwój OZE jest procesem pożądanym z punktu widzenia interesu publicznego, służąc realizacji polityki energetycznej m.in. poprzez poprawę bezpieczeństwa energetycznego, zmniejszenie cen energii, czy redukcję szkodliwości wpływu sektora energetycznego na środowisko⁹⁶¹.

Powszechnie przyjmowanym poglądem jest założenie, że aby realizacja przedstawionego zadania przybierała dynamikę wymaganą przez ramy polityki energetycznej, zorientowaną między innymi na osiągnięcie celów udziału energii ze źródeł odnawialnych w miksie energetycznym, nie może być oparta jedynie o procesy rynkowe, ale domaga się interwencji państwa, właśnie poprzez wprowadzenie

⁹⁶⁰ S. Carley, *State renewable energy electricity policies: An empirical evaluation of effectiveness*, Energy policy, vol. 37 No. 8, 2009, s. 3071-3081.

⁹⁶¹ Więcej: S. Koroluk, *Uwagi o instrumentach państwa w zakresie realizacji polityki energetycznej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 476-479. Por. C. Flavin, J. Sawin, *National policy instruments: Policy lessons for the advancement & diffusion of renewable energy technologies around the world* [w:] *Renewable Energy: A Global Review of Technologies, Policies and Markets*, red. Assmann, Londyn 2016.

instrumentów promujących wytwarzanie tego rodzaju energii⁹⁶². Jak się wydaje, najważniejszym uzasadnieniem dla przyjęcia wspomnianej koncepcji jest istnienie barier dla rozwoju energetyki odnawialnej⁹⁶³.

Istnienie barier dla rozwoju energetyki odnawialnej wpisane jest w specyfikę sektora energetycznego na tyle głęboko, że zdaniem prawodawcy, systemowo uniemożliwiają one osiągnięcie celów rozwoju OZE określonych w polityce energetycznej, bez ingerencji władzy publicznej⁹⁶⁴. Jednocześnie prowadzi to do uznania, że proces wspierania energetyki odnawialnej w istocie powinien mieć charakter przejściowy. W przypadku skutecznego wyeliminowania wspomnianych barier oraz osiągnięcia zakładanych celów polityki energetycznej, w świetle zasady proporcjonalności, niezwykle trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla tak daleko posuniętej interwencji państwa, wspierającej pewną specyficzną grupę technologii energetycznych. W związku z tym, określenie kierunków zastosowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w pierwszej kolejności wymaga właśnie odpowiedniego zidentyfikowania istniejących dotychczas ograniczeń dla rozwoju sektora energetyki odnawialnej.

⁹⁶² Więcej D. Azhgaliyeva, M. Belitski, Y. Kalyuzhnova, M. Romanov *Policy instruments for renewable energy: an empirical evaluation of effectiveness*, [w:] „International Journal of Technology Intelligence and Planning”, nr 12, 2018, s. 24-48.

⁹⁶³ F. Beck, E. Martinot, *Renewable energy policies and barriers*, [w:] „Encyclopedia of energy”, vol. 5, no. 7, 2004, s. 365-383.

⁹⁶⁴ Zdaniem prawodawcy unijny rynek umów zakupu odnawialnej energii elektrycznej wciąż ogranicza się do niewielkiej liczby państw członkowskich i dużych przedsiębiorstw, a w odniesieniu do znacznej części rynku Unii nadal można zaobserwować występowanie poważnych barier administracyjnych, technicznych i finansowych. Więcej: Motyw 15. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).

5.3.1. Instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych a bariery dla rozwoju energetyki odnawialnej

Bariery dla rozwoju OZE, w szerokim rozumieniu, określić można jako zespół czynników o charakterze psychologicznym, społecznym, instytucjonalnym, prawnym i ekonomicznym, ograniczających rozwój energetyki odnawialnej⁹⁶⁵. Wśród nich szczególne znaczenie przypisać należy zaś dwóm kategoriom: barierom rynkowym, związanym z ekonomicznymi warunkami wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz barierom instytucjonalno-prawnym dotyczącym otoczenia regulacyjnego energetyki odnawialnej⁹⁶⁶. Obie wspomniane kategorie barier bezpośrednio wiążą się z wykorzystaniem przez władze instrumentów normatywnych,

Podstawowe ograniczenia dla rozwoju energetyki odnawialnej określone zostały w ramach opublikowanej przez Komisję Europejską w 1997 r. tzw. „Białej Księgi” w sprawie OZE⁹⁶⁷. Poczynione tam diagnozy w istotnej mierze odnoszą się również do aktualnych problemów sektora energetyki odnawialnej. Pierwszą podnoszoną trudnością jest wątpliwa konkurencyjność energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, uchodzącej za istotnie droższą aniżeli energia produkowana w elektrowniach konwencjonalnych.⁹⁶⁸ Jak trafnie wskazuje się w literaturze, energetyka opierająca się na paliwach kopalnych przez lata dysponowała ważnymi przewagami rynkowymi nad OZE. Ilość produkowanej energii przez poszczególne jednostki

⁹⁶⁵ A. Wasiuta, *Identyfikacja i oszacowanie barier rozwoju energetyki z odnawialnych źródeł energii* [w:] *Wybrane problemy administracji publicznej Prawo – Zarządzanie – Polityka*, red. W. Mikołajczewska, P. Kierończyk, Gdańsk 2015, s. 156.

⁹⁶⁶ G. Wiśniewski, *Analiza barier w rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce i propozycje rozwiązań systemowych, materiały z konferencji: „Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, [w:] „Konferencje i Seminaryjne” 1999, nr 2, s. 76.

⁹⁶⁷ Komunikat Komisji z dnia 26 listopada 1997 r. w sprawie energii przyszłości: odnawialne źródła energii – Biała Księga dotycząca strategii i planu działania Wspólnoty [COM(97) 599 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym].

⁹⁶⁸ *Ibidem*, s. 7.

konwencjonalne jest zazwyczaj dużo większa niż w instalacjach OZE. Poza tym, brak zależności źródeł konwencjonalnych od pogody pozwala utrzymać im stabilny poziom generacji przez cały rok. Zdecydowanie ułatwia to projekcję cen energii, co przekłada się z kolei na jej niższy koszt, szczególnie w ramach kontraktów długoterminowych⁹⁶⁹.

Inna ważna bariera, o której mowa w „Księdze” dotyczy wysokich kosztów początkowych związanych z realizacją instalacji OZE oraz niestabilnych i niepewnych perspektyw ekonomicznych inwestycji w przedsięwzięcia dotyczące energetyki odnawialnej⁹⁷⁰. Warto nadmienić, że ciężar finansowania rozwoju energetyki odnawialnej ciągle w zasadniczej mierze opiera się o środki prywatne⁹⁷¹. Jest to trend globalny, od którego najważniejszym wyjątkiem są Chiny⁹⁷². Oznacza to, że istotną rolę w rozwoju energetyki odnawialnej odgrywają banki oraz fundusze inwestycyjne. Efektem zaangażowania środków prywatnych, często w ramach finansowania zewnętrznego, jest dążenie do zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego, co wpływa na skalę inwestycji oraz kwestię innowacyjności stosowanych technologii⁹⁷³. W związku z tym, mimo stosunkowo niskich kosztów operacyjnych związanych z funkcjonowaniem instalacji OZE, problem początkowo wysokich nakładów inwestycyjnych, stanowi istotną barierę rynkową dla rozwoju energetyki odnawialnej.

W kontekście problematyki barier instytucjonalno-prawnych szczególnej uwagi wymaga dyrektywa RED II, która jako pierwsza uwzględniła kwestię przeciwdziałania barierom regulacyjnym i administracyjnym dla OZE⁹⁷⁴. Przykładem takich ograniczeń jest poruszony w dyrektywie problem długotrwałości procedur

⁹⁶⁹ Zob. F. Beck, E. Martinot, *Renewable energy policies and barriers...*, op cit. 365-383.

⁹⁷⁰ *Biała Księga...* op. cit., s. 5-6.

⁹⁷¹ M. Mazzucato, G.Semieniuk, *Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters*, [w:] *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 127, 2018, s.15.

⁹⁷² *Ibidem*, s.14.

⁹⁷³ *Ibidem*, s. 18.

⁹⁷⁴ Zob. Motyw 51. oraz art. 15 ust. 8 RED II.

administracyjnych, szczególnie w zakresie wydawania zezwoleń. Oczywiście wskazać można cały szereg innych barier prawnych, które identyfikowane są w literaturze. Wśród nich wyróżnić trzeba kwestię ograniczeń w dostępie do sieci, utrudnień związanych z uzyskaniem decyzji planistycznych i budową instalacji OZE oraz wielokrotnie wskazywany problem niestabilności legislacji dotyczącej ingerencji państwa w sektor energetyki odnawialnej⁹⁷⁵.

Należy nadto zwrócić uwagę, że dynamika rozwoju OZE – postrzegana zarówno w świetle postępu technologicznego, jak i pojawiania się nowych możliwości rynkowych – tworzy poniekąd stałe wyzwanie regulacyjne, ponieważ proces stanowienia prawa w odniesieniu do energetyki odnawialnej, co do zasady ma charakter reaktywny⁹⁷⁶. Przykładem tego jest chociażby kwestia dostosowania otoczenia prawnego do umów bezpośredniej sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dla przedsiębiorstw (ang. *corporate power purchase agreement*). Standard tego typu kontraktów wypracowany został bowiem na podstawie międzynarodowej praktyki obrotu gospodarczego, a pierwotnie, otoczenie regulacyjne nie pozwalało na ich realizację w pełnym zakresie⁹⁷⁷. Zmiany legislacyjne w tej kwestii, najpierw na poziomie unijnej dyrektywy RED II, a później na gruncie prawa krajowego, powodowane były przede wszystkim presją czynników rynkowych. Doprowadziło to do stabilizacji warunków prawnych dla tego rodzaju stosunków gospodarczych, co przełożyło się na zwiększenie wykorzystania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez przedsiębiorców⁹⁷⁸. Regulacja miała jednak charakter wtórny, wobec obserwowanej praktyki rynkowej.

⁹⁷⁵ F. Beck, E. Martinot, *Renewable energy policies and barriers...* op. cit., s. 365-383.

⁹⁷⁶ D. Flisak, *Wpływ...*, op. cit., s. 196-197.

⁹⁷⁷ Więcej: J. Plebański, *Ocena nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce*, [w:] „Prawo i Więź”, 2021, nr 3 (37), s. 265-267.

⁹⁷⁸ M. Skłodowska, R. Zasuń, *Firmy chcą zielonej energii. Przybywa dużych umów cPPA*, (<https://wysokienapiecie.pl/71625-firmy-chca-zielonej-energii-przybywa-duzych-umow-cppa/> dostęp: 27.12.2022).

5.3.2. Wybrane kierunki związane z zastosowaniem instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Określone powyżej bariery dla rozwoju energetyki odnawialnej wiążą się z kierunkami zastosowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Przeciwdziałanie tym barierom albo ich trwałe usunięcie, jest bowiem warunkiem wstępnym, umożliwiającym dalszą realizację celów polityki energetycznej w zakresie zwiększenia wykorzystania OZE.

Jak się wydaje, zastosowanie wspomnianych instrumentów w sposób szczególny należy wiązać z przeciwstawianiem się ograniczeniom o charakterze rynkowym. W przeciwieństwie bowiem do barier legislacyjnych, bariery rynkowe nierzadko mają charakter strukturalny i przeciwdziałanie im wymaga od państwa bezpośredniej interwencji w wolność działalności gospodarczej, uwzględniając również zastosowanie różnych form pomocy publicznej. W tym przypadku państwo dąży bowiem do zniwelowania pewnych ugruntowanych nierówności konkurencyjnych między instalacjami OZE a jednostkami konwencjonalnymi.

Podstawowym kierunkiem przeciwdziałania barierom rynkowym dla energetyki odnawialnej jest wprowadzenie mechanizmów zwiększających atrakcyjność finansową działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu i sprzedaży energii elektrycznej lub ułatwiających podejmowanie tejże działalności. Efekt ten uzyskiwany jest przede wszystkim przez państwowe gwarancje ceny sprzedaży, a także wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych zwiększających popyt właśnie na energię produkowaną w źródłach odnawialnych. Innym przejawem aktywności państwa w tym obszarze jest wprowadzenie środków normatywnych zapewniających wytwórcy odbiór produkowanej przez niego energii w oznaczonym okresie.

Nakreślony powyżej kierunek oddziaływania realizowany jest głównie przez systemy wsparcia OZE, a także pomoc publiczną o charakterze inwestycyjnym uwzględniając zarówno środki zwrotne

jak i bezzwrotne. Wspomniane mechanizmy umożliwiają obniżenie początkowego ryzyka związanego z koniecznością poniesienia dużych nakładów na budowę instalacji OZE oraz wprowadzają przewidywalną finansowo perspektywę działalności wytwórcy na rynku energii elektrycznej.

Warto zauważyć, że sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wyłącznie na warunkach rynkowych naznaczona jest dużym ryzykiem zaistnienia wahań cenowych, wynikających przede wszystkim z niestabilności profilu produkcji większości typów instalacji OZE. Potwierdzeniem tego są badania M. Muldera oraz B. Scholtensa, którzy prześledzili wpływ zwiększenia się wietrzności na spadek cen energii elektrycznej w Holandii⁹⁷⁹, a także analizy C. Ballester oraz D. Furió, którzy zauważyli korelację pomiędzy wzrostem produkcji energii ze źródeł odnawialnych a spadkiem wyceny energii elektrycznej na rynku dnia następnego w Hiszpanii, przy zastosowaniu mechanizmu ceny krańcowej⁹⁸⁰. W niektórych przypadkach, gdy warunki pogodowe dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych są wyjątkowo korzystne, wspomniane zjawisko może prowadzić do zaistnienia cen ujemnych energii elektrycznej na rynku regulowanym dnia następnego. Takie sytuacje notowane są również na polskiej Towarowej Giełdzie Energii od 2023 r.⁹⁸¹. W związku z tym, w sektorze energetyki odnawialnej szczególnie istotne jest zastosowanie instrumentów stabilizujących sytuację finansową wytwórców energii. Zwłaszcza, że w świetle przedstawionych badań popularyzacja OZE może wiązać się jednocześnie z obniżeniem kosztu zakupu energii elektrycznej na rynku regulowanym przez jej odbiorców.

⁹⁷⁹ Mulder, M., B Scholtens, B., *The impact of renewable energy on electricity prices in the Netherlands*, [w:] „Renewable Energy”, 2013, nr 57, s. 96 -97.

⁹⁸⁰ C. Ballester, D. Furió, *Effects of renewables on the stylized facts of electricity prices*. [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2015, vol. 52, s. 1605-1606.

⁹⁸¹ B. Sawicki, *Po raz pierwszy ceny energii były w Polsce ujemne. Czy wpłynie to na rachunki?*, [w:] „Rzeczpospolita”, (online: <https://energia rp.pl/ceny-energii/art38596411-po-raz-pierwszy-ceny-energii-byly-w-polsce-ujemne-czy-wplynie-to-na-rachunki>, dostęp: 3.06.2024 r.)

Z kolei odnosząc się do działań państwa nakierowanych na przeciwdziałanie barierom legislacyjnym – jak się wydaje, zdają się one koncentrować na wprowadzeniu ułatwień prowadzących do uproszczenia i skrócenia, zarówno procesu uzyskiwania zezwoleń na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych⁹⁸², jak i realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego instalacji OZE. Wśród środków, które zaliczają się do tej grupy wymienić należy m.in. zapewnienie pierwszeństwa instalacjom OZE w zakresie przyłączeń do sieci elektroenergetycznej w stosunku do źródeł konwencjonalnych⁹⁸³, czy ustanowienie regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego sprzyjających powstawaniu odnawialnych źródeł energii⁹⁸⁴. Działania te przyczyniają się do poprawy ogólnych warunków inwestycyjnych w obszarze energetyki odnawialnej i jedynie pośrednio wiążą się z problematyką sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

5.4. Reguły przyznawania pomocy publicznej a instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Aktywność władzy państwowej, polegająca na systemowym wsparciu rozwoju energetyki odnawialnej, każe postawić pytanie o dopuszczalność realizacji tego typu rozwiązań w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej.

⁹⁸² Przykładem takich działań jest chociażby zmiana definicji „małej instalacji” poprzez podwyższenie łącznej mocy zainstalowanej właściwej dla „małej instalacji” do 1 MW (art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873). Zmiana legislacyjna umożliwiła objęcie szerszej grupy wytwórców, uproszczoną procedurą wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, zamiast koncesji.

⁹⁸³ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

⁹⁸⁴ Przykładem takiej aktywności jest wprowadzenie przepisów stanowiących, że plany miejscowe przewidujące możliwość lokalizacji budynków jednocześnie umożliwiają również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji OZE (art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.). Ważnym aspektem jest również wyłączenie planistycznej zasady „dobrego sąsiedztwa” na etapie ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy instalacji OZE (art. 61 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

Stosowanie przez władze instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych prowadzi bowiem, co do zasady, do uprzywilejowania tego rodzaju działalności gospodarczej, co wiąże się z utratą możliwości dotyczących zbycia tego towaru w ramach wymiany handlowej. Może to prowadzić do zakłócenia konkurencji w ramach rynku energetycznego, co *prima facie* zdaje się nie do pogodzenia z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE⁹⁸⁵), mówiącym o niezgodności pomocy publicznej, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji w ramach rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁹⁸⁶.

Warto zauważyć, że przytoczony zakaz pomocy ze źródeł lub zasobów państwowych dla przedsiębiorców nie ma charakteru bezwzględnego⁹⁸⁷. Wyjątki od tej zasady przewidziane zostały przede wszystkim w art. 107 ust. 2 i ust. 3 TFUE, gdzie prawodawca europejski określił specyficzne przesłanki, które pozwalają na zakwalifikowanie poszczególnych działań o charakterze pomocowym jako zgodnych z rynkiem wewnętrznym UE. Wśród nich szczególną uwagę należy zaś zwrócić na art. 107 ust 3 lit. c. TFUE, który stanowi, że pomoc publiczna może zostać uznana za dozwoloną, jeżeli przeznaczona jest na „ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”⁹⁸⁸. To właśnie ta regulacja stanowi najczęściej powoływana podstawę traktatową dla uznania dopuszczalności

⁹⁸⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

⁹⁸⁶ Art. 107 ust. 1 TFUE.

⁹⁸⁷ Więcej: M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 266.

⁹⁸⁸ Art. 107 ust. 3 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

prawnej pomocy publicznej związanej z wytwarzaniem energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁹⁸⁹.

Możliwość stosowania środków wsparcia energetyki odnawialnej w świetle regulacji dotyczących pomocy publicznej uznana została także w ramach orzecznictwa. W tym zakresie fundamentalne znaczenie ma wyrok Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie *Preussen Elektra*⁹⁹⁰. Odpowiadając na pytania prejudycjalne TS uznał, że zastosowanie środków wsparcia produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie stanowi sprzecznej z prawem pomocy państwa, ponieważ uznane jest za priorytetowy cel Wspólnoty Europejskiej, służący ochronie środowiska i przyczyniający się do zmniejszenia emisji gazów wywołujących efekt cieplarniany⁹⁹¹.

Przytoczone stanowisko rozwinięte zostało w wyroku TS z 1 lipca 2014 w sprawie *Alands Vindkraft*, gdzie Trybunał uznał, że przepisy dotyczące pomocy publicznej nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom, które przewidują przyznawanie producentom zbywalnych certyfikatów za wyprodukowaną przez nich energię elektryczną ze źródeł odnawialnych⁹⁹². Trybunał przyznał także, że cel polegający na promowaniu korzystania z odnawialnych źródeł energii przy produkcji energii elektrycznej może, co do zasady, usprawiedliwiać ewentualne przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w przypadku orzeczenia *E.On. Biofor Sverige*, gdzie uznano, że względy ochrony środowiska, przejawiające się rozwojem OZE, mogą stanowić czynnik uzasadniający ograniczenie traktatowej swobody przepływu towarów,

⁹⁸⁹ M. Porzeżyńska, *Wybrane systemy wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych w świetle unijnych regulacji pomocy państwa*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 9, 2018, s. 29-35.

⁹⁹⁰ Wyrok TS z 13.03.2001 R., C-379/98, *Preussenelektra Ag V. Schleswig Ag*, Lex Nr 83264.

⁹⁹¹ Wyrok TS z 13.03.2001 R., C-379/98, *Preussenelektra Ag V. Schleswig Ag*, Lex Nr 83264.

⁹⁹² Wyrok TS z 1.07.2014 R., C-573/12, *Alands Vindkraft Ab V. Energimyndigheten*, Zotsis 2014, Nr 7, Poz. I-2037.

a związku z tym system promujący ich zastosowanie nie narusza regulacji dotyczących pomocy publicznej⁹⁹³.

Mimo że w świetle zarysowanej linii orzeczniczej rozwój energetyki odnawialnej może stanowić przesłankę wyłączającą ograniczenia dotyczące pomocy publicznej, to jednak przyjęcie danego instrumentu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych każdorazowo wymaga oceny zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, o czym wprost stanowi dyrektywa RED II⁹⁹⁴.

Opis przesłanek, które stanowią niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przedstawiony został przez Komisję Europejską w ramach zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa⁹⁹⁵. W świetle unijnych regulacji, co do zasady zabronione jest stosowanie środków, na które składają się następujące elementy: możliwość przypisania danego środka państwu, finansowanie tego środka przy użyciu zasobów państwowych, przyznanie korzyści, selektywność środka oraz jego potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową w UE⁹⁹⁶.

Pojemność znaczeniowa przedstawionych przesłanek pomocy państwowej utrudnia czytelne i jednoznaczne zakwalifikowanie konkretnych środków wspierających wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych z punktu widzenia dopuszczalności stosowania instrumentów pomocowych. Biorąc pod uwagę ryzyko zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego ze względu na zastosowanie pomocy publicznej, Komisja Europejska zdecydowała się wydać wytyczne, które uzupełniają i precyzują zastosowanie analizowanych regulacji.

⁹⁹³ Wyrok TS Z 22.06.2017 R., C-549/15, E.On Biofor Sverige Ab V. Statens Energimyndighet, Zotsis 2017, Nr 6, Poz. I-490.

⁹⁹⁴ Motyw 18. oraz motyw 29. RED II.

⁹⁹⁵ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 262 z 19.7.2016 r., s. 1).

⁹⁹⁶ Więcej: A. Sikora, *Wybrane aspekty publicznego finansowania energii odnawialnej w świetle zasad pomocy państwa*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy“, 2015, nr 3, s. 28-33.

W przypadku energetyki odnawialnej podstawowe znaczenie mają „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020”. Pełnią one kluczową rolę z punktu widzenia integracji regulacji dotyczących pomocy publicznej oraz realizacji unijnych celów energetyczno-klimatycznych. Wytyczne w sposób szczegółowy określają przyznawanie pomocy państwowej zarówno na działalność inwestycyjną jak i operacyjną związaną z rozwojem OZE. Należy podkreślić, że w dokumencie zaakcentowano także problematykę wsparcia sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych. Jak pisze Komisja „dla stymulowania integracji rynku energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ważne jest, aby beneficjenci sprzedawali swoją energię elektryczną bezpośrednio na rynku, podlegając wymogom tego rynku”⁹⁹⁷. Pewną uciążliwością, która wiąże się z zastosowaniem Wytycznych jest natomiast obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej pomocy państwa na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, w odniesieniu do instrumentów wsparcia objętych zakresem Wytycznych. W takim przypadku, dopuszczalność udzielenia pomocy oceniana jest na podstawie kryteriów ogólnych zawartych w pkt. 3.2 Wytycznych oraz kryteriów szczegółowych uwzględnionych w pkt. 3.3.

Notyfikacji i ocenie nie podlegają zaś działania pomocowe, które realizowane są na podstawie rozporządzenia 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE⁹⁹⁸. W przypadku energetyki odnawialnej wspomniany akt prawny przewiduje ściśle określony tryb i precyzyjne warunki, które muszą być spełnione celem uznania dopuszczalności pomocy państwa w zakresie udzielenia pomocy inwestycyjnej na promowanie energii ze źródeł odnawialnych (art. 41 rozporządzenia), pomocy operacyjnej na propagowanie energii ze

⁹⁹⁷ Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29> dostęp: 28.12.2022).

⁹⁹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 187, str. 1 z późn. zm.).

źródeł odnawialnych (art. 42 rozporządzenia), a także pomocy operacyjna na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych w instalacjach działających na małą skalę (art. 43 rozporządzenia).

Jak można zaobserwować, niezwykle trudno jest wyznaczyć jasną granicę pomiędzy środkami pomocowymi wymagającymi notyfikacji i podlegającymi ocenie na podstawie Wytycznych, a instrumentami które zwolnione są z tego obowiązku na podstawie rozporządzenia 651/2014. Słusznie wskazuje się w literaturze, że kwestia ostatecznego ich zakwalifikowana obarczona jest problemem subiektywizmu⁹⁹⁹. Mimo tego, jednoznacznie stwierdzić można, że generalne reguły przyznawania pomocy państwa na rozwój energetyki odnawialnej określone są w sposób bardziej liberalny aniżeli w przypadku energii wytwarzanej z paliw kopalnych. Tak powszechne przyzwolenie na stosowanie pomocy państwowej w związku z wytwarzaniem energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wynika z przekonania Komisji Europejskiej, że na obecnym stadium rozwoju rynku wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych ciągle wiąże się z większymi kosztami aniżeli produkcja energii z paliw konwencjonalnych, a w związku z tym istnieje domniemanie, że pomoc publiczna konieczna jest celem zapewnienia dalszego rozwoju energetyki odnawialnej w Europie¹⁰⁰⁰. Problematyka reguł przyznawania pomocy państwowej na odnawialne źródła energii jest bowiem w sposób ścisły podporządkowana realizacji polityki energetyczno-klimatycznej UE.

⁹⁹⁹ A. Kaznowski, *Pomoc publiczna na ochronę środowiska oraz w sektorze energetycznym* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc, Warszawa 2020, s. 190.

¹⁰⁰⁰ A. Kaznowski, M. Stasiak, *art. 42* [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, red. A. Kaznowski, M. Stasiak, 2018, LEX/el.

5.5. Typologia instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Ustalenie katalogu instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a także określenie wpływu tychże środków na jej sprzedaż, wymaga ich usystematyzowania i wprowadzenia wewnętrznej typologii.

Powyższy problem wielokrotnie podejmowany był w literaturze. Zdaniem Z. Murasa wyróżnić można trzy filary wsparcia OZE. Pierwszym z nich są tzw. systemy wsparcia bezpośredniego. Zaliczają się do nich środki ukierunkowane na zwiększenie wykorzystania OZE poprzez oddziaływanie na cenę sprzedaży, wprowadzenie określonych celów udziału energii ze źródeł odnawialnych lub oddziaływanie na rynek poprzez wprowadzenie certyfikatów potwierdzających wykorzystanie OZE¹⁰⁰¹. W ramach drugiego filaru wyróżnić można rozmaite zachęty fiskalne związane ze stosowaniem OZE (przede wszystkim zwolnienia i ulgi podatkowe) natomiast trzecim filarem jest wsparcie inwestycyjne realizowane między innymi poprzez subsydia, kredyty ekologiczne oraz inne mechanizmy ułatwiające finansowanie inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii¹⁰⁰².

Równie rozbudowany podział zaproponowany został przez B. Solińskiego, który podzielił instrumenty systemowego wspierania źródeł odnawialnych na środki finansowe, administracyjne oraz sieciowe¹⁰⁰³. W ramach pierwszej kategorii występują tzw. „systemy płatności za zakup energii ze źródeł odnawialnych” opierające się na państwowej ingerencji w ich cenę lub na narzuceniu obowiązkowych ilości związanych z udziałem tego rodzaju energii. Poza tym, do grupy

¹⁰⁰¹ Z. Muras, *System wsparcia bezpośredniego źródeł odnawialnych i kogeneracyjnych – wczoraj, dziś, jutro* [w:] *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, red. A. Walaszek-Pyziół, Kraków 2012, s. 344.

¹⁰⁰² Z. Muras, *art.9a* [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 576.

¹⁰⁰³ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, [w:] „*Polityka Energetyczna*”, 2008, t. 11, z. 2, s. 109.

instrumentów finansowych zaliczają się elementy fiskalne, a także kredyty i subwencje. Wśród instrumentów administracyjnych dominują elementy ułatwiające realizację procesu inwestycyjnego dotyczącego instalacji OZE, chodzi tu m.in. o uproszczenie i skrócenie procedur administracyjnych związanych z uzyskaniem wymaganych zezwoleń. Środki sieciowe dotyczą zaś uprzywilejowania OZE w zakresie przyłążeń, uwzględniając zarówno aspekty ekonomiczne oraz techniczne.

Znacznie więcej omawiana problematyka ujmowana jest przez Komisję Europejską. Dokonuje ona uproszczonego rozróżnienia środków wsparcia energetyki odnawialnej ze względu na jego przedmiot, wskazując na instrumenty o charakterze regulacyjnym, finansowym i „miękkim”, do których zalicza m.in. kampanie informacyjne¹⁰⁰⁴. Jeszcze bardziej uproszczoną perspektywę zaproponowali P. del Río oraz P. Mir-Artigues, którzy w ramach klasyfikacji europejskich środków wsparcia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych postawili na podział dychotomiczny, uwzględniający jedynie instrumenty pierwotne oraz wtórne. Do pierwszej grupy należą więc systemy wsparcia w rozumieniu bezpośrednim, na czele z formułą świadectw pochodzenia oraz dopłat dla wytwórców do ceny energii. Do drugiej zaliczono zaś zachęty podatkowe, subsydia oraz preferencyjne kredyty¹⁰⁰⁵.

Zróznicowanie przedstawionych stanowisk świadczy przede wszystkim o tym, że analizowane zagadnienie ma charakter wieloaspektowy oraz zmienny. Jako że rozwój OZE jest punktem o zasadniczym znaczeniu tak dla unijnej, jak i polskiej polityki energetycznej, proces wspierania energetyki odnawialnej odznacza się dynamizmem. Coraz bardziej ambitne stają się bowiem cele dotyczące

¹⁰⁰⁴ Zob. decyzja Komisji z 30.06.2009 r. ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L Nr 182, s. 33. Więcej: T. Długosz, *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8b, Warszawa 2018, s. 276.

¹⁰⁰⁵ P. del Río, P. Mir-Artigues, *Combinations of support instruments for renewable electricity in Europe: A review*, [w:] “Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2014, vol 40, s. 287-295.

udziału OZE w bilansie energetycznym określone w polityce energetycznej. Zmienia się także sytuacja rynkowa oraz rzeczywistość technologiczna funkcjonowania instalacji OZE. W związku z tym utrudnione jest wypracowanie jednolitej klasyfikacji, uwzględniającej wszystkie instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Na poczet niniejszego opracowania elementem o kluczowym znaczeniu dla określenia typologii instrumentów wspierających jest problematyka relacji danego instrumentu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

W ramach szerokiego zbioru instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wyróżnić można te środki, które w szczególny sposób powiązane są z jej sprzedażą. Wśród nich, w pierwszej kolejności, wskazać należy te metody w ramach, których publiczne wsparcie dotyczy ustalenia stałej, przewidywalnej ceny energii. Zaliczają się do nich:

- dopłaty do ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ramach mechanizmu pokrycia ujemnego salda (m.in. art. 92 ust. 5 u.o.z.e., art. 70a ust. 2 u.o.z.e.),
- ustalenie cen gwarantowanych sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (m.in. art. 92 ust. 1 u.o.z.e., art. 70a ust. 1 u.o.z.e.).

W ramach kolejnej grupy wskazać można zaś te instrumenty, których zastosowanie sprowadza się do wykreowania dodatkowego popytu na zakup energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym zakresie na wyróżnienie zasługują następujące sposoby:

- zobowiązanie określonych podmiotów do odkupienia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (m.in. art. 42 ust. 1 u.o.z.e.),
- stworzenie zapotrzebowania na prawa majątkowe wynikające ze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (m.in. art. 52 ust 1 u.o.z.e.),

– przyznawanie gwarancji pochodzenia za wytworzenie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (art. 120 ust. 1 u.o.z.e.).

Mając na uwadze powyższe, do kategorii instrumentów wspierających ściśle związanych ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych należy więc zaliczyć systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w rozumieniu bezpośrednim¹⁰⁰⁶, a także mechanizm przyznawania gwarancji pochodzenia, umożliwiający identyfikację energii jako pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Dodatkowo wskazać można te instrumenty, które jedynie pośrednio wpływają na sprzedaż energii, w sposób ogólny przyczyniając się do ułatwienia i uatrakcyjnienia wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wśród nich wskazać należy przede wszystkim na zestawienie regulacji ułatwiających realizację procesu inwestycyjnego ze szczególnym uwzględnieniem uprzywilejowania instalacji OZE w zakresie pierwszeństwa przyłączenia do sieci¹⁰⁰⁷, stosowanie pomocy publicznej na realizację inwestycji w zakresie instalacji OZE oraz zachęty fiskalne, zwłaszcza w obszarze podatku akcyzowego od energii¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁶ Więcej: Z. Muras, *System wsparcia bezpośredniego źródeł ...*, op. cit., s. 344.

¹⁰⁰⁷ Wśród instrumentów, które uprzywilejowują odnawialne źródła energii na etapie przyłączenia wskazać należy m.in. następujące regulacje:

- art. 7 ust. 1 u.p.e. nakazujący przedsiębiorstwu energetycznemu zajmującego się przesyłem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci w pierwszej kolejności z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci instalacji odnawialnego źródła energii;

- art. 7 ust. 8 pkt 3 lit. a u.p.e. określający opłatę za przyłączenie do sieci instalacji odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej nie wyższej niż 5 MW na poziomie połowy opłaty ustalonej na podstawie rzeczywistych nakładów;

- art. 81 ust. 10a u.o.z.e. nakazujący przedsiębiorstwu energetycznemu dostosowanie harmonogramu przyłączenia wynikającego z umowy przyłączenia do sieci, do terminów wskazanych we wniosku wytwórcy korzystającego z aukcyjnego systemu wsparcia.

¹⁰⁰⁸ W szczególności wskazać należy na art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 143 z późn. zm.) zwalniający od akcyzy energię elektryczną wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii.

5.6. Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii

Systemy wsparcia stanowią kluczowy instrument wspierający przedsiębiorców wykonujących działalność w obszarze OZE oraz wykazują bezpośredni związek ze sprzedażą energii elektrycznej. W literaturze podkreśla się pewną podwójną naturę systemów wsparcia, uznawanych jednocześnie za instrument ekonomiczny oraz prawny¹⁰⁰⁹. Z jednej strony, stanowią one bowiem środek o wymiarze przede wszystkim finansowym, realnie oddziałując na przychody podmiotu, który objęty jest wsparciem. Z drugiej strony wiążą się z daleko posuniętą interwencją w wolność działalności gospodarczej oraz realizacją założeń polityki energetycznej państwa w obszarze rynku energii. Jednocześnie warto podkreślić, że jest to grupa wewnętrznie złożona, w ramach której wskazać można różne poziomy oddziaływania ekonomicznego oraz ingerencji regulacyjnej, w zależności od rodzaju systemu wsparcia.

W piśmiennictwie wyróżnia się dwa zasadnicze mechanizmy, które stały się podstawą do ukształtowania systemów wsparcia¹⁰¹⁰. Pierwszy z nich nazywany jest systemem kwotowym, w ramach którego państwo oddziałuje na wykreowanie popytu do zakupu określonej ilości energii, natomiast jej cena zasadniczo ustalana jest w oparciu o warunki rynkowe. Przykładem systemu wsparcia opartego o mechanizm kwotowy jest system świadectw pochodzenia¹⁰¹¹. Drugi mechanizm, to system kształtowania cen, zakładający odgórne wyznaczenie cen energii i nałożenie na wyznaczone podmioty obowiązku jej zakupu¹⁰¹². Takie rozwiązanie zastosowane zostało między innymi w odniesieniu do systemu taryf gwarantowanych, określonego w art. 70a ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰⁰⁹ Więcej: M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 185-197.

¹⁰¹⁰ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, [w:] „Polityka Energetyczna”, 2008, z. 2, s. 108.

¹⁰¹¹ K. Pająk, J. Mazurkiewicz, *Mechanizmy wspierania rozwoju energetyki odnawialnej*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, nr 166, 2014, s. 254-255.

¹⁰¹² Ibidem.

Należy dodać, że dychotomiczny podział na systemy kwotowe oraz systemy cenowe, choć pomocny dla zobrazowania głównych mechanizmów wsparcia, nie jest już aktualny. Wyróżnić można bowiem systemy mieszane, których specyfika uwzględnia cechy obu wspomnianych modeli. Przykładem systemu mieszanego jest chociażby funkcjonujący w Polsce system aukcyjny, opierający się z jednej strony na ustaleniu przez państwo maksymalnego pułapu dotyczącego ilości energii elektrycznej objętej wsparciem, a z drugiej gwarantujący wytwórcy zachowanie ceny energii elektrycznej uwzględnionej w ofercie aukcyjnej.

Instytucja systemów wsparcia uznawana jest za środek prawny specyficzny dla energetyki odnawialnej. Ich zastosowanie nakierowane jest przede wszystkim na dążenie do zwiększenia skali inwestycji w odnawialne źródła energii poprzez zapewnienie stabilnych, długofalowych przychodów z tytułu zbycia energii¹⁰¹³. Zdaniem Z. Murasa najważniejszym kierunkiem zastosowania systemów wsparcia jest stabilizacja dotycząca wykonywania działalności w sektorze OZE, co jednocześnie skutkować ma rosnącą presją na innowacyjność instalacji¹⁰¹⁴. Stworzenie korzystnych i przewidywalnych warunków inwestycyjnych, powodowane funkcjonowaniem systemów wsparcia, w dłuższym horyzoncie czasowym powinno przekładać się zaś na osiągnięcie celów energetyczno-klimatycznych dotyczących uzyskania odpowiedniego udziału energii ze źródeł odnawialnych w krajowym bilansie energetycznym.

5.6.1. Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – próba zdefiniowania kategorii

Definicja legalna systemów wsparcia wypracowana została jedynie na poziomie prawa unijnego, w ramach dyrektywy RED II. Proponuje ona przyjęcie pojemnej wykładni tego pojęcia

¹⁰¹³ T. Długosz, *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej...*, op. cit., s. 275.

¹⁰¹⁴ Z. Muras, *Systemy wsparcia...*, op. cit., s. 351.

uwzględniając w tej grupie „każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych [...]” wliczając do tej grupy także m.in. pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków¹⁰¹⁵. W związku z tym znaczenie normatywne kategorii systemów wsparcia przyjmuje w prawie europejskim treść zbliżoną zakresem do bardziej pojemnej kategorii instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, stosowanej w prawie krajowym. Obejmuje bowiem także te desygnaty, które jedynie pośrednio przyczyniają się do zwiększenia zastosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Dużo bardziej ograniczoną formułę systemów wsparcia przyjął ustawodawca krajowy, który, co prawda nie zdefiniował normatywnie tego pojęcia, ale posłużył się nim w odniesieniu do wąskiej grupy mechanizmów wymienionych enumeratywnie w art. 69a u.o.z.e. oraz art. 4 u.p.m.f.¹⁰¹⁶. Tym samym, rozumienie tej kategorii w prawie krajowym zredukowane zostało przede wszystkim do tych instrumentów, które w sposób ścisły związane są z oddziaływaniem na zwiększenie wytwarzania energii przez wytwórców. Taka interpretacja podtrzymywana jest także przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE), co znajduje potwierdzenie w terminologii wykorzystanej w corocznych sprawozdaniach z jego działalności¹⁰¹⁷. Poza nawiasem kategorii systemu wsparcia pozostawia się zaś m.in. pomoc inwestycyjną, uprzywilejowanie fiskalne czy regulacje dotyczące ułatwienia procesu budowlanego i przyłączeniowego. Wydaje się więc, że rozumienie systemów wsparcia na płaszczyźnie prawa krajowego w znaczący sposób

¹⁰¹⁵ Art. 2 pkt 5. RED II.

¹⁰¹⁶ Taka interpretacja podtrzymywana jest także przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, patrz: Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z działalności 2021 r.*, Warszawa 2022.

¹⁰¹⁷ Zob. Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2023 r.*, Warszawa 2024, s. 43-58.

odbiega od znaczenia, które nadawane jest temu pojęciu w ramach prawa unijnego.

Wśród przedstawicieli doktryny zadania zdefiniowania pojęcia systemów wsparcia podjął się m.in. T. Długosz, który rozumie ten termin jako ogół środków stosowanych w ramach systemu prawnego, który promuje energetykę niekonwencjonalną dzięki obniżeniu kosztów wykorzystania tej energetyki, podniesieniu ceny, po której można sprzedać energię, ciepło, paliwa z niej pochodzące, lub zwiększeniu ich nabywanej ilości¹⁰¹⁸. Z kolei inne stanowisko przyjęli M. Górską i T. Krzywicki, którzy w dużo bardziej ogólny sposób odnieśli się do tej kategorii, uznając, że jako system wsparcia należy rozumieć instrumenty regulacji prawnej oddziałujące na podmioty rynku energetycznego w ten sposób, że udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych na rynku energetycznym wzrasta¹⁰¹⁹.

Jak się wydaje pewnym mankamentem przedstawionych powyżej definicji jest brak precyzyjnego rozróżnienia instrumentów wspierających energetykę odnawialnej od systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii, traktowanych niemal synonimicznie. Wydaje się jednak uzasadnione, aby zakres znaczeniowy „systemu wsparcia” był jednak węższy, zawierający się w bardziej pojemnej kategorii instrumentów wspierających rozwój energetyki odnawialnej, co odzwierciedla rozróżnienie dokonane przez krajowego ustawodawcę w ustawie o odnawialnych źródłach energii. W związku z tym, adekwatne wydaje się przyjęcie formuły systemów wsparcia w ujęciu bezpośrednim¹⁰²⁰, rozumianym przez pryzmat środków nakierowanych na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poprzez wpływ na określenie ceny sprzedaży energii elektrycznej, ustalenie wymagań dotyczących udziału energii ze

¹⁰¹⁸ T. Długosz, *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej...*, op. cit., s. 275-277.

¹⁰¹⁹ M. E. Górską, T. Krzywicki, *Wspieranie odnawialnych źródeł w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010, s. 183.

¹⁰²⁰ Z. Muras, *System wsparcia bezpośredniego źródeł...*, op. cit., s. 344.

źródeł odnawialnych w konsumpcji energii podmiotów zobowiązanych, a także wprowadzenie mechanizmów umożliwiających identyfikację i potwierdzenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Pozostałe środki wspierające produkcję i sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych, wykraczające poza ten margines, należałoby zaś ujmować w ramach szerszej grupy instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

5.6.2. Rodzaje systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii

Historycznie pierwszy system wsparcia odnawialnych źródeł energii wprowadzono do prawa krajowego w 1997 r. wraz z przyjęciem ustawy prawo energetyczne. Statuował on obowiązek zakupu energii produkowanej ze źródeł odnawialnych przez określone w ustawie podmioty. W tym kształcie, z nieznacznymi modyfikacjami, funkcjonował on do 2005 r.¹⁰²¹. Wprowadzona wówczas nowelizacja u.p.e. doprowadziła do istotnej zmiany kształtu systemów wsparcia¹⁰²². Dawny obowiązek zakupu, zastąpiony został systemem kwotowym, opierającym się na obowiązku nabycia i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, potocznie określanych „zielonymi certyfikatami”. Dzięki temu, wytwórca uprawniony był do uzyskania przychodów zarówno z tytułu sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia, jak również ze sprzedaży energii elektrycznej¹⁰²³.

Zestawienie funkcjonujących obecnie rodzajów systemów wsparcia uwzględnione zostało w ramach zamkniętego katalogu oznaczonego w art. 69a u.o.z.e. Należy zastrzec, że nie zawiera on

¹⁰²¹ Z. Muras, *Zakres i zasady zakupu oraz bilansowania handlowego energii z instalacji odnawialnego źródła energii*, [w:] *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, red. P. Lissoń, K. Ziemiński, Poznań 2018, s. 105.

¹⁰²² Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.).

¹⁰²³ Więcej: Z. Muras, *Energetyka odnawialna – dwa reżimy prawne, jedno rozliczenie*, Biuletyn URE 2006, nr 1; Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

mechanizmów dotyczących obowiązkowego zakupu przez sprzedawcę zobowiązanego energii niezbilansowanej, wyprodukowanej w instalacjach odnawialnych źródeł energii, o których mowa jest w art. 41 oraz art. 42 ustawy u.o.z.e. Instrumenty te nie są kwalifikowane przez polskiego ustawodawcę jako systemy wsparcia.

Wspomniany katalog określony w art. 69 u.o.z.e. uzupełniany jest przez art. 4 u.p.m.f., który przewiduje odrębny system wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w morskich farmach wiatrowych. Jednocześnie warto podkreślić, że poszczególne systemy wsparcia różnicowane są wewnątrznie m.in. ze względu na moc instalacji czy konkretny rodzaj źródła odnawialnego wykorzystanego do produkcji energii. W związku z tym, częstokroć w ramach jednego systemu wsparcia natrafić można na odmienne mechanizmy rozliczeniowe.

Podsumowanie funkcjonujących obecnie w Polsce systemów wsparcia OZE przedstawione zostało w poniższej tabeli¹⁰²⁴:

¹⁰²⁴ Uzupełniając należy zaznaczyć, że przedmiotowe zestawienie nie uwzględnia systemów wsparcia, które wykraczają poza przyjęty obszar sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wśród nich należy wspomnieć przede wszystkim o instrumentach dotyczących wsparcia produkcji biometanu, a także instrumentów wynikających z ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji –systemie premii kogeneracyjnej oraz premii gwarantowanej. Inny przykładem jest chociażby możliwość uzyskania wsparcia w ramach ustawy o efektywności energetycznej poprzez system świadectw efektywności energetycznej, czy udział w ramach aukcji mocy, określonych w ustawie o rynku mocy.

Rodzaj systemu wsparcia przewidziany w ustawie	Mechanizm rozliczeń	Podmioty, które mogą skorzystać z systemu wsparcia
System wsparcia oparty o wydawanie wytwórcom energii świadectw pochodzenia	Świadectwa pochodzenia przyznawane są wytwórcom przez Prezesa URE za wyprodukowaną przez nich energię elektryczną ze źródeł odnawialnych. Uprawnienie wytwórcy do uzyskania świadectwa pochodzenia zostało skorelowane z obowiązkiem określonych ustawowo podmiotów do nabycia i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia. Przychód ze sprzedaży świadectw pochodzenia stanowi dodatkowe źródło przychodu wytwórców energii ze źródeł odnawialnych ¹⁰²⁵ .	Wytwórcy energii z instalacji OZE innych niż mikroinstalacje, którzy przystąpili do systemu wsparcia po raz pierwszy przed 01.07.2016 r. ¹⁰²⁶ Obecnie system ten jest wygaszany.
Systemy wsparcia oparte o stałą cenę zakupu energii	System taryf gwarantowanych (ang. <i>feed-in-tariff</i>) – energia elektryczna ze źródeł odnawialnych obowiązkowo nabywana jest przez sprzedawców zobowiązanych po stałej cenie zakupu, która wynosi 95 % ceny referencyjnej ustalonej	– Wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW, wykorzystujący do wytworzenia

	<p>dla danej kategorii instalacji OZE¹⁰²⁷, określonej w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje, oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej.</p>	<p>energii elektrycznej wyłącznie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) biogaz rolniczy albo 2) biogaz pozyskany ze składowisk odpadów, albo 3) biogaz pozyskany z oczyszczalni ścieków, albo 4) biogaz inny niż określony w pkt 1-3, albo 5) hydroenergię, albo 6) biomasę¹⁰²⁸; <p>– Obywatelska społeczność energetyczna w rozumieniu art. 3 pkt 13f u.p.e.¹⁰²⁹.</p>
	<p>System dopłat do ceny rynkowej (ang. <i>feed-in premium</i>) – energia elektryczna ze źródeł odnawialnych sprzedawana jest przez wytwórcę wybranemu</p>	<p>– Wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie mniejszej niż 500</p>

¹⁰²⁵ Art. 44 ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰²⁶ Art. 44 ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰²⁷ Art. 70e. ust. 1. pkt. 1 u.o.z.e.

¹⁰²⁸ Art. 70a ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰²⁹ Art. 69b u.o.z.e.

	<p>odbiorcy energii¹⁰³⁰. Nadto, przysługuje mu prawo do pokrycia ujemnego salda, o którym mowa w art. 93 ust. 2 pkt. 3 u.o.z.e.¹⁰³¹, w odniesieniu do 90 % - ceny referencyjnej określonej w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje, oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej¹⁰³²</p>	<p>kW i nie większej niż 1 MW wykorzystującej do wytwarzania energii elektrycznej w tej instalacji odnawialnego źródła energii wyłącznie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) biogaz rolniczy albo 2) biogaz pozyskany ze składowisk odpadów, albo 3) biogaz pozyskany z oczyszczalni ścieków, albo 4) biogaz inny niż określony w pkt 1-3 albo hydroenergię albo biomasę¹⁰³³. <p>– Obywatelska społeczność energetyczna w rozumieniu art. 3 pkt 13f u.p.e.¹⁰³⁴.</p>
--	--	--

¹⁰³⁰ Art. 70a ust. 2 u.o.z.e.

¹⁰³¹ Art. 70a ust. 3 u.o.z.e.

¹⁰³² Art. 70e ust. 1 pkt. 2 u.o.z.e.

¹⁰³³ Art. 70a ust.2 u.o.z.e.

¹⁰³⁴ Art. 69b u.o.z.e.

Aukcyjny system wsparcia	<p>Obowiązek zakupu energii elektrycznej przez sprzedawcę zobowiązanego – wytwórca sprzedający energię elektryczną z instalacji OZE objętej ofertą aukcyjną, która wygrała sesję aukcji organizowaną przez Prezesa URE zyskuje prawo do gwarantowanej sprzedaży energii elektrycznej na rzecz sprzedawcy zobowiązanego, po stałej cenie, wynikającej z tejże oferty aukcyjnej przez piętnaście lat¹⁰³⁵.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW, który wygrał aukcję OZE.¹⁰³⁶ – Obywatelska społeczność energetyczna w rozumieniu art. 3 pkt 13f u.p.e.¹⁰³⁷
	<p>Prawo do pokrycia ujemnego salda – wytwórca sprzedający energię elektryczną z instalacji OZE objętej ofertą aukcyjną, która wygrała sesję aukcji organizowaną przez Prezesa URE zyskuje prawo do wyrównania różnicy w przypadku gdy cena za energię</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie mniejszej niż 500 kW, który

¹⁰³⁵ Art. 92 ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰³⁶ Art. 92 ust. 1 pkt 1-2 u.o.z.e.

¹⁰³⁷ Art. 69b u.o.z.e.

	<p>elektryczną podana w ofercie aukcyjnej jest wyższa aniżeli średnia cena energii elektrycznej, stanowiąca średnią arytmetyczną obliczoną ze średnich ważonych wolumenem transakcji sesyjnych giełdowych cen energii elektrycznej, występująca na rynku, na którym są zawierane transakcje sesyjne giełdowe z dostawą energii elektrycznej w dniu następnym i dwa dni po dniu zawarcia transakcji sesyjnych giełdowych¹⁰³⁸. Prawo do pokrycia ujemnego salda obowiązuje przez piętnaście lat po dokonaniu pierwszej sprzedaży energii w systemie aukcyjnym.</p>	<p>wygrał aukcję OZE¹⁰³⁹;</p> <p>– Obywatelska społeczność energetyczna w rozumieniu art. 3 pkt 13f u.p.e.¹⁰⁴⁰</p>
<p>System wsparcia morskich farm wiatrowych</p>	<p>Prawo do pokrycia ujemnego salda – przyznawane w drodze indywidualnej decyzji Prezesa URE¹⁰⁴¹.</p>	<p>Wytwórca, który do dnia 31 marca 2021 r. złożył wnioski o przyznania prawa do ujemnego salda w odniesieniu do</p>

¹⁰³⁸ Art. 93 ust. 2 pkt 3 u.o.z.e.

¹⁰³⁹ Art. 92 ust. 5 u.o.z.e.

¹⁰⁴⁰ Art. 69b u.o.z.e.

¹⁰⁴¹ Art. 38 ust. 1 u.p.m.f. w zw. art. 13 ust. 2 u.p.m.f.

	<p>Wytwórca sprzedający energię z morskiej farmy wiatrowej, która objęta została decyzją o wsparciu przez Prezesa URE, uprawniony jest do wynagrodzenia pomiędzy ceną rozliczeniową wyznaczoną w procesie jednolitego łączenia rynków dnia następnego dla polskiego obszaru rynkowego dla danego okresu rozliczania niezbilansowania a ceną maksymalną za sprzedaż energii elektrycznej, stanowiącą bazę do wypłaty ujemnego salda, która określona jest na podstawie rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do</p>	<p>energii elektrycznej produkowanej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzanej do sieci¹⁰⁴³.</p>
--	--	--

¹⁰⁴³ Art. 13 ust. 1 u.p.m.f.

	<p>pokrycia ujemnego salda¹⁰⁴².</p>	
	<p>Prawo do pokrycia ujemnego salda – przyznawane wytwórcy, do którego należy morską farmę wiatrową objętą zwycięską ofertą w aukcji odnawialnych źródeł energii organizowanej przez Prezesa URE¹⁰⁴⁴. Podstawą do wypłaty ujemnego salda jest cena za energię elektryczną przedstawiona w ofercie aukcyjnej wytwórcy.</p>	<p>Wytwórca energii elektrycznej z morskiej farmy wiatrowej, który przystąpił do aukcji organizowanej przez Prezesa URE w latach 2025, 2027, 2029, 2031 oraz 2032 (w przypadku określonym w art. 29 ust. 5 u.p.m.f.).¹⁰⁴⁵</p>
<p>System wsparcia prosumentów energii odnawialnej</p>	<p>Mechanizm opustów (<i>net-metering</i>) – prosument uprawniony jest, by w zamian za wprowadzenie do sieci nadwyżki energii elektrycznej wyprodukowanej w mikroinstalacji, w ciągu 12 miesięcy mógł pobrać z sieci energię</p>	<p>Prosumenci energii odnawialnej, którzy do 31 marca 2022 złożyli kompletne i poprawne zgłoszenie do operatora sieci dystrybucyjnej o przyłączenie mikroinstalacji do sieci¹⁰⁴⁷.</p>

¹⁰⁴² Art. 40 ust. 1 pkt 2 u.p.m.f. w zw. art. 25 ust. 2 u.p.m.f.

¹⁰⁴⁴ Art. 38 ust. 1 u.p.m.f. w zw. art. 26 ust. 1 u.p.m.f.

¹⁰⁴⁵ Art. 26 ust. 1 u.p.m.f. w zw. art. 29 ust. 2 u.p.m.f.

¹⁰⁴⁷ Art. 4 ust. 1a.pkt 1 u.o.z.e.

	<p>elektryczną w proporcji: za każdy 1 kWh nadwyżek energii elektrycznej - pobór 0,8 kWh. W przypadku jednostek o mocy większej niż 10 kW jest to odpowiednio 0,7 kWh¹⁰⁴⁶.</p>	
	<p>System wartościowego rozliczenia nadwyżki energii wyprodukowanej przez prosumenta (ang. <i>net billing</i>) – sprzedawca zobowiązany dokonuje zakupu nadwyżek energii elektrycznej wyprodukowanej w mikroinstalacji po cenie ustalonej na podstawie średniej rynkowej miesięcznej ceny energii elektrycznej¹⁰⁴⁸.</p> <p>Rozliczenie energii wprowadzonej do sieci i pobranej z sieci odbywa się w oparciu o wartość energii, a nie jej ilość, jak ma to miejsce w systemie opustów.</p>	<p>Prosumenci energii odnawialnej, którzy złożyli wniosek o przyłączenie mikroinstalacji do sieci od 1 kwietnia 2022 r.¹⁰⁴⁹</p>

¹⁰⁴⁶ Art. 4 ust. 1 u.o.z.e.

¹⁰⁴⁸ Art. 4 ust. 1a. pkt 2 u.o.z.e.

¹⁰⁴⁹ Art. 40 ust. 1b. pkt 1 lit. b. u.o.z.e.

System wsparcia spółdzielni energetycznych	Mechanizm opustów – sprzedawca zobowiązany dokonuje ze spółdzielnią energetyczną rozliczenia ilości energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci w celu jej zużycia na potrzeby własne przez spółdzielnię energetyczną i jej członków w stosunku ilościowym 1 do 0,6 ¹⁰⁵⁰ .	Spółdzielnia energetyczna oraz poszczególni członkowie spółdzielni energetycznej ¹⁰⁵¹
--	---	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy u.o.z.e. oraz u.p.m.f.

Jak się wydaje, z punktu widzenia sprzedaży energii elektrycznej najistotniejsze znaczenie nadać należy systemowi aukcji OZE, który pełni obecnie rolę wiodącego i najbardziej powszechnego systemu wsparcia energetyki odnawialnej. Od 2016 r. wspomniany system stanowi podstawową formułę wsparcia dla zdecydowanej większości rodzajów instalacji OZE (innych niż mikroinstalacje)¹⁰⁵². Drugim systemem wsparcia o kluczowym znaczeniu dla krajowego rynku odnawialnych źródeł energii jest system świadectw pochodzenia, funkcjonujący jako podstawowa formuła wsparcia instalacji, które

¹⁰⁵⁰ Art. 38c ust. 3 u.o.z.e.

¹⁰⁵¹ Art. 38c ust. 3 u.o.z.e.

¹⁰⁵² Zob. Urząd Regulacji Energetyki, *System aukcyjny dla odnawialnych źródeł energii ma 5 lat* (<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8739,system-aukcyjny-dla-odnawialnych-zrodel-energii-ma-5-lat.html> dostęp: 28.12.2022)

rozpoczęły wytwarzanie energii między 2005 r. a pierwszą połową 2016 r. Z kolei w dużo mniejszym stopniu, wykorzystywana jest w Polsce formuła opierająca się na mechanizmie ceny gwarantowanej, której zastosowanie gospodarcze obejmuje przede wszystkim instalacje biogazowe¹⁰⁵³. W ostatniej kolejności analizie poddane powinny zostać zaś systemy prosumenckie, w ramach których sprzedaż energii nie stanowi głównego przedmiotu działalności gospodarczej i zasadniczo pełni ona rolę pomocniczą, dotyczącą zbywania nieskonsumowanych nadwyżek energii wyprodukowanej w mikroinstalacjach.

5.6.3. Aukcyjny system wsparcia odnawialnych źródeł energii

Aukcje OZE, niekiedy zwane również systemem przetargowym, są mechanizmem wsparcia, który dość powszechnie wykorzystywany jest w Europie, występując m.in. w Holandii, Włoszech, Wielkiej Brytanii czy Niemczech¹⁰⁵⁴. W Polsce system wsparcia w postaci aukcji OZE wprowadzony został na podstawie nowelizacji u.o.z.e. z 2016 r., celem zastąpienia wygaszanego systemu świadectw pochodzenia¹⁰⁵⁵. W warunkach krajowych, system aukcyjny ma obecnie charakter wiodący i jest dominującą formą wsparcia wybieraną przez zawodowych¹⁰⁵⁶ wytwórców energii.

Jak wprost wynika z „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, system aukcyjny uznawany jest aktualnie za najbardziej efektywne z ekonomicznego punktu widzenia rozwiązanie wspierające OZE i to właśnie na tym systemie zasadniczo opierać ma

¹⁰⁵³ Więcej: A. Graczyk, *Cenowe i kwotowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii stosowane w Unii Europejskiej*, [w:] „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 140, 2010, s. 35-37.

¹⁰⁵⁴ Więcej: M. Altrock, A. Lesińska, *Wsparcia wytwarzania energii w elektrowniach wiatrowych w Niemczech*, [w:] *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, red. P. Lissoń, K. Ziemiński, Poznań 2018, s. 63-72.

¹⁰⁵⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

¹⁰⁵⁶ Pojęcie „zawodowych” wytwórców energii oznacza podmioty, które w odróżnieniu od prosumentów, czynią z wytwarzania energii elektrycznej główny przedmiot działalności gospodarczej. Patrz: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s. 68.

się wsparcie energetyki odnawialnej celem realizacji krajowych wkładów do wiążącego ogólnounijnego celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na rok 2030¹⁰⁵⁷. Świadczy o tym także wykorzystanie systemu aukcyjnego do promowania jednej z najnowszych i najbardziej perspektywicznych technologii w ramach polskiej struktury OZE – a mianowicie morskiej energetyki wiatrowej. Otóż jak wynika z u.p.m.f., przyznanie wytwórcom publicznego wsparcia w latach 2025, 2027 r., 2029, 2031 a warunkowo również w 2032 r., odbędzie się właśnie w drodze aukcji¹⁰⁵⁸. Prawodawca dąży zatem do upowszechnienia formuły aukcyjnej, wykraczając poza granice u.o.z.e.

Wskazane znaczenie gospodarcze systemu aukcyjnego powoduje konieczność podjęcia analizy jego oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W szczególności istotne jest określenie jego założeń oraz funkcjonujących mechanizmów rozliczeń. Nadto przedstawione muszą zostać skutki dotychczasowego działania systemu aukcyjnego oraz ocena jego wpływu na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych.

5.6.3.1. Założenia aukcyjnego systemu wsparcia

Pojęcie aukcji w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii *prima facie* zdaje się nawiązywać przede wszystkim do jednego z trybów zawarcia umowy, o którym mowa jest w kodeksie cywilnym¹⁰⁵⁹, aniżeli do konkretnej formy wsparcia publicznego. Zastosowanie tej nazwy przez ustawodawcę jest jednak mylące, ponieważ, jak słusznie twierdzi M. Przybylska, formuła przeprowadzania aukcji OZE w gruncie rzeczy dużo bardziej przypomina rodzaj publicznego przetargu aniżeli aukcje, o których mowa w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej:

¹⁰⁵⁷ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, Warszawa 2019, s. 90-92.

¹⁰⁵⁸ W odniesieniu do wytwórców, którzy uzyskali wsparcie wcześniej stosuje się rozdział 3 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, w którym mowa jest o przyznaniu wsparcia w drodze indywidualnej decyzji Prezesa URE wydawanej do 30 czerwca 2021 r.

¹⁰⁵⁹ Chodzi o aukcje, o których mowa w art. 70¹ k.c.

k.c.)¹⁰⁶⁰. Aukcje OZE mają co prawda charakter konkurencyjny, jednak w przeciwieństwie do aukcji występujących k.c., brakuje w nich elementu postąpienia, a składane oferty, co do zasady, pozostają niejawne¹⁰⁶¹. Przyznanie wsparcia nie następuje zatem wskutek publicznego przelicytowania innych oferentów, jak miałyby to miejsce w ramach aukcji określonych w k.c., a jest wynikiem rozpatrzenia wszystkich złożonych ofert oraz ich oceny w oparciu o kryterium najniższej ceny. Na gruncie u.o.z.e. uznać należy zatem, że aukcje OZE stanowią specyficzny sposób przyznania pomocy publicznej, zasadami zbliżony do przetargu, którego przedmiotem jest sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej w instalacji OZE¹⁰⁶².

Aukcje OZE ogłaszane, organizowane i przeprowadzane są przez Prezesa URE przynajmniej raz do roku¹⁰⁶³. Organ ten nie działa jednak autonomicznie i realizacja aukcji wymaga jego ścisłej współpracy z Radą Ministrów. To bowiem właśnie Rada Ministrów wydaje rozporządzenie określające maksymalne ilości i wartości energii elektrycznej OZE, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji¹⁰⁶⁴. Decyduje zatem o budżecie przeznaczonym na wsparcie, a także o tym, w jakim stopniu poszczególne rodzaje instalacji OZE będą mogły z tego finansowania korzystać. Jak wynika z art. 184h ust. 1 u.o.z.e., rozporządzenie określa te wartości w kolejnych następujących po sobie latach kalendarzowych między 2022 r. a 2027 r., który w obecnych ramach regulacyjnych stanowi datę graniczną dla przeprowadzania aukcji OZE w Polsce.

¹⁰⁶⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610); M. Przybylska, *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2019 s. 34.

¹⁰⁶¹ Ibidem.

¹⁰⁶² I. Muszyński, *art. 73, [w:] Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 990.

¹⁰⁶³ Art. 73 ust.1 u.o.z.e.

¹⁰⁶⁴ Obecnie jest to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2022 r. w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027 (Dz. U. poz. 2085).

Niezwykle istotną rolę w organizacji aukcji OZE odgrywa także minister właściwy do spraw klimatu, który zgodnie z art. 77 ust. 3 u.o.z.e., odpowiedzialny jest za wydanie rozporządzenia określającego cenę referencyjną, tj. maksymalną cenę za jaką może zostać sprzedana przez wytwórców w drodze aukcji energia elektryczna z OZE. Ustalając cenę referencyjną minister w istotny sposób wpływa zatem na problem kwestię uczestnictwa w systemie wsparcia, wymiennie oddziałując na rynek energii. Uzupełnieniem kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu w ramach aukcji odnawialnych źródeł energii, jest z kolei kwestia uzgadniania wraz z Prezesem URE harmonogramu przeprowadzenia aukcji obejmującego planowane terminy przeprowadzenia aukcji oraz ilości i wartości oferowanej energii w poszczególnych aukcjach¹⁰⁶⁵.

Aukcje OZE przeprowadza się odrębnie dla instalacji odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW oraz większej niż 1 MW. Poza tym, oferty wytwórców rywalizują w ramach „koszyków technologicznych”, obejmujących zbliżone specyfiką rodzaje instalacji OZE, które mogą zostać wsparciem w ramach jednej sesji aukcyjnej¹⁰⁶⁶. Tytułem przykładu, biorąc pod uwagę, że w jednym „koszyku” znajdują się zarówno instalacje wykorzystujące do produkcji energii elektrycznej promieniowanie słoneczne oraz lądowe instalacje wiatrowe, Prezes URE organizuje dwie sesje aukcyjne dotyczące tych technologii – w ramach pierwszej obejmując instalacje nie większe niż 1 MW, natomiast w drugiej te, których moc przekracza próg 1 MW¹⁰⁶⁷.

Udział w aukcjach OZE możliwy jest dla dwóch głównych grup wytwórców. Do pierwszej z nich zaliczają się wytwórcy, którzy dysponują funkcjonującymi instalacjami OZE, uprzednio rozliczający

¹⁰⁶⁵ Art. 77a ust. 2 u.o.z.e.

¹⁰⁶⁶ Art. 73 ust 3a u.o.z.e.

¹⁰⁶⁷ Na marginesie należy zauważyć, że mimo tego, iż poszczególne instalacje funkcjonują w ramach technologicznych, to jednak minister właściwy do spraw klimatu może określić różne poziomy cen referencyjnych w odniesieniu do poszczególnych technologii w ramach jednego koszyka aukcyjnego.

się np. w ramach systemu świadectw pochodzenia, którzy podjęli decyzję o migracji do systemu aukcyjnego. W ich przypadku, udział w aukcji dopuszczalny jest po złożeniu deklaracji o przystąpieniu do aukcji, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.o.z.e.

Druga, dużo bardziej obszerna grupa obejmuje wytwórców, którzy po przeprowadzeniu procedury prekwalitykacyjnej uzyskali zaświadczenie o dopuszczeniu do aukcji, o którym mowa w art. 76 ust. 1 u.o.z.e. Uzyskanie takiego zaświadczenia możliwe jest w odniesieniu do projektów OZE, a zatem na etapie poprzedzającym wybudowanie instalacji OZE i rozpoczęcie sprzedaży. Należy jednak zastrzec, że warunkiem umożliwiającym występowanie o zaświadczenie jest legitymowanie się przez wytwórcę prawomocnym pozwoleniem na budowę wydanym dla projektowanej instalacji, a także przedstawienie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej lub zawartej umowy przyłączeniowej w odniesieniu do tej instalacji. To właśnie osiągnięcie tego poziomu rozwoju projektu, zdaniem ustawodawcy, daje wystarczające podstawy, aby założyć, że podmioty objęte wsparciem będą mogły rozpocząć realizację zobowiązań wynikających z oferty aukcyjnej.

Szczegóły dotyczące wymaganej zawartości oferty aukcyjnej określone zostały w art. 79 ust. 3 u.o.z.e. W myśl przytoczonego przepisu, uczestnik aukcji, który złożył zwycięską ofertę zobowiązany jest do rozpoczęcia sprzedaży energii elektrycznej z instalacji objętej ofertą w terminach określonych w art. 79 ust. 3 pkt. 8 u.o.z.e. które w przypadku instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych wynoszą 33 miesiące a wobec pozostałych 42 miesiące od dnia zamknięcia sesji aukcji Uchybienie tym terminom obwarowane jest zaś surową sankcją wykluczenia instalacji z systemu wsparcia, zakazu udziału instalacji w aukcjach OZE przez trzy lata¹⁰⁶⁸, a także wiąże się z przypadkiem na rzecz Prezesa URE kaucji wpłaconej przez wytwórcę na poczet udziału w aukcji. Wprowadzenie tego obostrzenia należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, choć oczywiście można byłoby rozważyć

¹⁰⁶⁸ Art. 83 ust. 3c u.o.z.e.

zrewidowanie konkretnych terminów przewidzianych w omawianej regulacji. Niewątpliwie jednak pozwala ona na zdynamizowanie procesu inwestycyjnego instalacji OZE objętych wsparciem aukcyjnym. Zarazem po rozstrzygnięciu aukcji organy państwa dysponują wiarygodną perspektywą spodziewanego wzrostu mocy odnawialnych źródeł energii w określonym horyzoncie czasowym. Oznacza to, że system aukcyjny staje się instrumentem wymiennie oddziałującym na tempo realizacji zobowiązań energetyczno-klimatycznych.

Innym kluczowym elementem oferty jest wskazanie ilości oraz wartości energii elektrycznej, która sprzedana ma zostać przez wytwórcę przez cały, piętnastoletni okres wsparcia aukcyjnego. Wytwórca zobowiązany jest do precyzyjnego określenia planowanego wolumenu sprzedaży energii w podziale na kolejne, następujące po sobie lata trwania w systemie wsparcia aukcyjnego, a także określenia ceny energii, będącej podstawowym kryterium dla rozstrzygnięcia aukcji. Dzięki temu możliwe jest długofalowe zabezpieczenie dostaw energii ze źródeł odnawialnych, na stabilnych warunkach finansowych. System aukcyjny sprzyja zatem zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii, co stanowi kluczową składową bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie warto jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 168 pkt 15 u.o.z.e., dopiero sprzedaż mniej niż 85% zadeklarowanej ilości energii w okresach rozliczeniowych, o których mowa w art. 83 ust. 2 u.o.z.e. skutkuje nałożeniem kary pieniężnej przez Prezesa URE. W ten sposób ustawodawca dąży do zredukowania ryzyka prawnego związanego z niestabilnością poziomu produkcji energii, która wpisana jest w specyfikę większości rodzajów odnawialnych źródeł energii.

Kończąc rozważania na temat konstrukcji systemu aukcyjnego wspomnieć należy także o kwestii rozstrzygnięcia aukcji. Ustawa o odnawialnych źródłach energii przewiduje dwa główne kryteria oceny ofert aukcyjnych. Pierwsza z nich ma charakter formalny - oferta uczestnika nie może przekroczyć 100% wartości lub ilości energii elektrycznej z OZE określonej w ogłoszeniu o aukcji, ustalonej na

podstawie wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów. Nie może także przewyższać 80% ilości energii elektrycznej objętej wszystkimi ofertami złożonymi na aukcji¹⁰⁶⁹. Drugim parametrem stosowanym przy ocenie ofert aukcyjnej jest kryterium najniższej ceny sprzedaży energii elektrycznej (w przypadku remisu decyduje kolejność zgłoszeń oferty).¹⁰⁷⁰ Zastosowanie mechanizmu konkurencyjnego w odniesieniu do wartości sprzedaży energii elektrycznej jest z założenia ukierunkowane na optymalizację finansową systemu aukcyjnego, pośrednio umożliwiając oddziaływanie na rynek energetyczny.

Ostateczne wyniki aukcji podawane są przez Prezesa URE w terminie 21 dni od jej zamknięcia, poprzez stosowną publikację na stronie internetowej urzędu¹⁰⁷¹. Oznacza to zarazem, że uzyskanie wsparcia aukcyjnego nie wiąże się z wydaniem przez Prezesa URE decyzji administracyjnej. Tym samym status prawny czynności polegającej na przyznaniu wytwórcy pomocy publicznej, wynikającej z rozstrzygnięcia aukcji, pozostaje niejasny i przychylić należy się do podnoszonych w literaturze postulatów na rzecz uregulowania tej kwestii właśnie poprzez obowiązek wydania przez organ decyzji administracyjnej uprawniającej do publicznoprawnego wsparcia¹⁰⁷².

5.6.3.2. Aukcyjny system wsparcia – mechanizmy rozliczeń.

Mechanizmy rozliczeń to konkretne metody wsparcia wytwórców energii, które realizowane są po rozstrzygnięciu wyników aukcji i rozpoczęciu sprzedaży energii z instalacji OZE. Obecnie funkcjonują w Polsce dwa modele rozliczeń w ramach systemu aukcyjnego, których zastosowanie zależy głównie od mocy instalacji objętych zwycięską ofertą aukcyjną.

Pierwszy sposób rozliczeń dotyczy instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW¹⁰⁷³. W tym

¹⁰⁶⁹ Art. 80 ust. 1 pkt 2 u.o.z.e.

¹⁰⁷⁰ Art. 80 ust. 1 pkt 1 u.o.z.e.

¹⁰⁷¹ Art. 81 ust. 2 u.o.z.e.

¹⁰⁷² M. Przybylska, *Prawny...*, op. cit., s. 251.

¹⁰⁷³ Art. 92 ust 1 u.o.z.e.

przypadku, zastosowanie znajduje model ceny gwarantowanej. Polega on na tym, że określona w ofercie aukcyjnej ilość energii elektrycznej produkowanej w instalacji musi zostać zakupiona przez podmioty wyznaczone tj. przez sprzedawców zobowiązanych, którzy zobligowani są do nabycia tej energii po cenie wynikającej z oferty wytwórcy¹⁰⁷⁴. Funkcjonowanie tego mechanizmu przewidziane jest przez piętnastoletni okres wsparcia instalacji w systemie aukcyjnym.

Należy zauważyć, że tak ukształtowany sposób rozliczeń zdecydowanie obniża ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym przypadku, wytwórca dysponuje bowiem pewną, długofalową perspektywą przychodów, co istotnie ułatwić może chociażby uzyskanie finansowania budowy instalacji OZE. Jednocześnie warto dodać, że omawiany sposób rozliczeń w dużej mierze ogranicza decyzyjność i sprawczość wytwórcy energii w związku z prowadzeniem przez niego działalności – wytwórca nie musi zabiegać o znalezienie kontrahenta, który zakupi energię produkowaną w instalacji, nie musi także negocjować jej ceny. W związku z tym przedstawiony mechanizm premiuje przede wszystkim podmioty niewielkie, niedoświadczone w funkcjonowaniu na rynku energetycznym.

W dużo bardziej skomplikowany sposób przedstawia się wsparcie instalacji OZE o mocy elektrycznej 500 kW i wyższej. W tym przypadku energia elektryczna nie jest nabywana przez sprzedawców zobowiązanych. Wsparcie wytwórców, którzy wygrali aukcje aktualizuje się poprzez przyznanie im prawa do pokrycia ujemnego salda, o którym mowa w art. 93 ust. 2 pkt 3 u.o.z.e. przez cały okres wskazany w ofercie aukcyjnej. Ujemne saldo stanowi różnicę między wartością sprzedaży energii elektrycznej, ustaloną w oparciu o średnią dzienną cenę energii elektrycznej notowaną w ramach transakcji giełdowych, a wartością tej energii elektrycznej

¹⁰⁷⁴ Podstawą do wyliczenia jest tzw. cena skorygowana, o której mowa w art. 39 ust. 5 oraz ust. 7 u.o.z.e.

podaną przez wytwórcę w zwycięskiej ofercie aukcyjnej skorygowanej zgodnie z art. 39 ust. 5 albo 7 u.o.z.e. Mechanizm rozliczeń ujemnego salda przewiduje, że wytwórca wspierany jest jedynie wówczas, kiedy wartość wyprodukowanej przez niego energii w danym okresie rozliczeniowym określona na podstawie złożonej oferty aukcyjnej jest wyższa aniżeli wartość tejże energii ustalona w oparciu o średnią dzienną cenę energii elektrycznej, notowaną w ramach transakcji na Towarowej Giełdzie Energii, zawartych na rynku, na którym są zawierane transakcje sesyjne giełdowe z dostawą energii elektrycznej w dniu następnym i dwa dni po dniu zawarcia transakcji sesyjnych¹⁰⁷⁵.

W przeciwnym przypadku, gdy w danym okresie rozliczeniowym wartość energii obliczona na podstawie oferty aukcyjnej kształtuje się na niższym poziomie aniżeli jej wartość skalkulowana na podstawie aktualnej ceny na rynku konkurencyjnym energii, wówczas mamy do czynienia z tzw. dodatnim saldem, którego wartość rozliczana jest z przyszłym ujemnym saldem¹⁰⁷⁶. Gdy wysokość salda dodatniego jest na tyle duża, że nie może zostać całkowicie rozliczona z saldem ujemnym w ramach trzyletniego okresu rozliczeniowego, o którym mowa w art. 83 ust. 2. u.o.z.e., w takim przypadku równowartość nadwyżki musi zostać zwrócona przez wytwórcę na rzecz operatora rozliczeń energii odnawialnej tj. Zarządcę Rozliczeń S.A.¹⁰⁷⁷

W związku z powyższym, wymiar ewentualnego wsparcia wytwórcy zależy od aktualnej relacji ceny określonej w ofercie aukcyjnej wobec notowań panujących na rynku energii. Konstrukcja tego mechanizmu przypomina zatem funkcjonowanie instrumentu pochodnego w postaci kontraktu różnicowego (ang. *contract for difference*), w ramach którego funkcję instrumentu bazowego pełni cena określona przez wytwórcę w ofercie aukcyjnej¹⁰⁷⁸. Należy

¹⁰⁷⁵ Art. 93 ust. 2 pkt 3 u.o.z.e.

¹⁰⁷⁶ Art. 93 ust.11 u.o.z.e.

¹⁰⁷⁷ Art. 93 ust. 12 u.o.z.e.

¹⁰⁷⁸ Komisja Nadzoru Finansowego: *Czym są kontrakty na różnicę* (ang. *Contracts for Difference, CFD*) *będące przedmiotem obrotu na detalicznym rynku Forex?* (https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/forex/pytania_i_odpowiedzi#57334 dostęp: 29.12.2022).

zaznaczyć, że wsparcie w ramach przytoczonego mechanizmu rozliczeniowego wypłacane jest niezależnie od przychodu, który wytwórca otrzymuje z tytułu zawieranej umowy sprzedaży energii elektrycznej. Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę środków jest operator rozliczeń energii odnawialnej tj. Zarządca Rozliczeń S.A. Warto podkreślić, że tak ukształtowany system wsparcia w sposób oczywisty daje możliwość osiągnięcia zdecydowanie wyższych przychodów z tytułu sprzedaży energii elektrycznej niż w przypadku rozliczeń instalacji o mocy elektrycznej do 500 kW. Pozwala on bowiem na uzyskanie przez wytwórcę dwóch, niezależnych źródeł przychodu, podczas gdy wspomniany wcześniej system ceny gwarantowanej, co do zasady bazuje wyłącznie na jednym składniku – ustalonej w oparciu o ofertę aukcyjną stałej wartości cenie kształtującej wartość sprzedaży energii.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że atrakcyjność mechanizmu rozliczeń opartego na prawie do pokrycia ujemnego salda aktualizuje się przede wszystkim w sytuacji ukształtowania stabilnego i przewidywalnego rynku energii. Oferta aukcyjna, zarówno co do ceny jak i co do ilości rozliczanej w systemie wsparcia energii, wiąże wytwórcę przez 15 lat od dnia rozpoczęcia pierwszej sprzedaży energii z instalacji. Omawiana formuła rozliczeń powoduje więc, że wytwórca funkcjonujący w systemie aukcyjnym ponosi zasadnicze ryzyko związane przede wszystkim z gwałtownym wzrostem średnich cen rynkowych energii elektrycznej.

Aby unaocznić skalę problemu warto wskazać, że zgodnie z danymi URE w trzecim kwartale 2016 r. tj. na moment przeprowadzenia pierwszej w historii aukcji odnawialnych źródeł energii średnia cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym wyniosła 171,52 PLN/MWh, zaś niespełna sześć lat później, w drugim kwartale 2022 r., wyniosła już 471,96 PLN/MWh, a zatem wzrosła o ponad 150%¹⁰⁷⁹. Oznacza to, że w odniesieniu do

¹⁰⁷⁹ Urząd Regulacji Energetyki (<https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7852,Srednia-cena-sprzedazy-energii-elektrycznej-na-rynku-konkurencyjnym-roczna-i-kwa.html> dostęp: 29.12.2022).

tych wytwórców, którzy składając oferty aukcyjne w 2016 r. nie przewidzieli możliwości gwałtownego wzrostu cen energii elektrycznej w przyszłości (a pamiętać trzeba, że aukcje rozstrzygane są w oparciu o kryterium niższej ceny), aktualizować może się ryzyko polegające na konieczności zwrotu dodatniego salda¹⁰⁸⁰. W takim przypadku będą oni zobowiązani do oddania naliczonej nadwyżki na rzecz operatora rozliczeń energii odnawialnej. W związku z tym uznać należy, że efektywność wsparcia wytwórców poprzez przyznanie im prawa do pokrycia ujemnego salda okazuje się zdecydowanie ograniczona w sytuacji gwałtownego wzrostu cen na rynku energetycznym. Jako gwałtowny należy zaś uznać taki wzrost, który przewyższa średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem z poprzedniego roku kalendarzowego, określony w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej:GUS), o który corocznie indeksowana jest cena zawarta w ofercie aukcyjnej.

Jak się wydaje, szczególnie problematycznym elementem jest identyfikowana nieelastyczność systemu aukcyjnego, przejawiająca się m.in. niedopuszczalnością cenowej aktualizacji oferty aukcyjnej w przypadku nadzwyczajnej zmian okoliczności na rynku energetycznym po rozpoczęciu sprzedaży energii produkowanej w instalacji, czy też brakiem możliwości złożenia przez wytwórcę dobrowolnej rezygnacji z udziału w systemie wsparcia¹⁰⁸¹. W tym zakresie, *de lege ferenda*, konieczna zdaje się reakcja ustawodawcy i dostosowanie regulacji systemu aukcyjnego do zjawisk nadzwyczajnej zmiany okoliczności na rynku energetycznym, zwłaszcza w świetle gwałtownych podwyżek cen energii notowanych w 2022 r. i 2023 r. W tym zakresie pożądanym mechanizmem byłoby

¹⁰⁸⁰ Więcej: Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, *Pismo z dnia 23 listopada 2020 r. 0111-KDWB.4010.25.2020.1.KK Moment rozpoznania przychodu z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w odniesieniu do części wynagrodzenia otrzymywanego od kontrahenta i stanowiącego saldo dodatnie*

¹⁰⁸¹ Więcej na temat problemu dopuszczalności rezygnacji z aukcyjnego systemu wsparcia: G. Mikos, *Czy możliwa jest rezygnacja z aukcji OZE?* (<https://rsplegal.pl/czy-mozliwa-jest-rezygnacja-z-aukcji-oze/> dostęp: 29.12.2022).

albo umożliwienie częściowej aktualizacji cenowej ofert aukcyjnych albo wprowadzenie ram prawnych umożliwiających dobrowolną rezygnację z rozliczeń w systemie aukcyjnym, bez ponoszenia z tego tytułu sankcji. W innym przypadku, potencjał wsparcia wytwórców w ramach systemu aukcyjnego zostanie daleko ograniczony, co długofalowo może prowadzić do spowolnienia tempa rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce.

5.6.3.3. Aukcyjny system wsparcia – ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Punktem wyjścia do oceny oddziaływania systemu aukcyjnego na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych powinna być analiza funkcjonowania tego instrumentu pod kątem przyrostu mocy instalacji OZE objętych systemem oraz ilości produkowanej przez te instalacje, zakontraktowanej energii elektrycznej. Wspomniane dwa elementy mają bowiem decydujące znaczenie w kontekście oceny skuteczności przyznanego wsparcia.

Na podstawie wyników aukcji publikowanych przez URE stwierdzić można, że tylko w latach 2016-2020 r., w ramach aukcji pomoc przyznano 2881 instalacjom odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy zainstalowanej 7,7 GW¹⁰⁸². W sposób szczególny system aukcyjny doprowadził do rozwoju lądowych instalacji wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych. Sumaryczny udział tych instalacji wśród ofert aukcyjnych szacowany jest na 99%¹⁰⁸³. Jednocześnie, warto dopowiedzieć, że na moment poprzedzający zorganizowanie pierwszej aukcji odnawialnych źródeł energii łączna moc zainstalowana wszystkich odnawialnych źródeł energii w Polsce wynosiła ok. 8,2 GW¹⁰⁸⁴. Oznacza to, że omawiany system wsparcia

¹⁰⁸² Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, *Raport Końcowy z ewaluacji funkcjonowania aukcyjnego systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii w latach 2016-2020*, Kraków 2021 s. 50.

¹⁰⁸³ Ibidem, s. 52

¹⁰⁸⁴ Urząd Regulacji Energetyki (<https://www.ure.gov.pl/pl/oze/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> dostęp: 29.12.2022).

dał podstawę niemal do podwojenia mocy w ramach polskiej energetyki odnawialnej w niespełna pięć lat funkcjonowania. W zdecydowanej większości przypadków oferty aukcyjne obejmowały bowiem instalacje nowo budowane, które zgłaszane do systemu były jeszcze na etapie projektowym¹⁰⁸⁵.

Warto zauważyć, że przyznane w latach 2016-2020 wsparcie w ramach systemu aukcyjnego doprowadziło do zakontraktowania sprzedaży energii elektrycznej o łącznym wolumenie 209,29 TWh, co w istotny sposób wpływa na kształt krajowego rynku energetycznego, wymiennie zwiększając udział energii ze źródeł odnawialnych. Wartość tejże energii szacowana jest na 50,68 mld zł¹⁰⁸⁶. Jednocześnie średnia cena energii notowana w ramach systemu aukcyjnego ciągle istotnie odbiega od stawek osiągniętych obecnie w ramach rynku konkurencyjnego, często wypadając taniej aniżeli w przypadku energii wytwarzanej z jednostek konwencjonalnych. Z punktu widzenia budżetu państwa, system aukcyjny stanowi więc niewątpliwie efektywny ekonomicznie mechanizm, co w dużej mierze wynika z przyjętej formuły rozstrzygnięcia aukcji, polegającej na rywalizacji ofert w oparciu o kryterium niższej ceny.

Pozytywna ocena oddziaływania systemu aukcyjnego na rozwój energetyki odnawialnej, w tym sprzedaży energii elektrycznej, wydaje się, że współdzielona jest także przez ustawodawcę, który sukcesywnie wydłuża okres jego obowiązywania. W swojej obecnej treści u.o.z.e. przewiduje możliwość rozliczeń w ramach systemu aukcyjnego aż do 30 czerwca 2047. Z kolei przyjęte nowe ramy prawne, dały możliwość corocznej organizacji aukcji odnawialnych źródeł energii do 2027 r.¹⁰⁸⁷ Innym elementem, który potwierdza dążenie ustawodawcy do upowszechnienia systemu aukcyjnego jest

¹⁰⁸⁵ Urząd Regulacji Energetyki (<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8739,System-aukcyjny-dla-odnawialnych-zrodel-energii-ma-5-lat.html> dostęp: 29.12.2022).

¹⁰⁸⁶ Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, *Raport Końcowy...*, op. cit., s. 50.

¹⁰⁸⁷ Zgodnie z art. 184h. u.o.z.e. przyjętym poprzez ustawę z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873).

rozszerzanie jego zakresu na nowe rodzaje odnawialnych źródeł energii. W tym kontekście wspomnieć należy między innymi o zorganizowaniu dodatkowych aukcji dla hybrydowych instalacji OZE a także o wykorzystaniu systemu aukcyjnego do przydzielania wsparcia dla morskich elektrowni wiatrowych, na podstawie u.p.m.f.

Wskazując na minusy systemu aukcyjnego w pierwszej kolejności wytknąć należy, omawiany wcześniej, brak elastyczności w kontekście sytuacji producentów energii związanej z gwałtownym wzrostem cen energii na rynku konkurencyjnym. W takich warunkach, funkcjonowanie wytwórców energii w systemie aukcyjnym wiąże się nie tylko z ograniczeniem przyznanego wsparcia, ale także z realnym ryzykiem strat, wynikających z konieczności zwrotu dodatniego salda na rzecz operatora rozliczeń energii odnawialnej. Inną wadą systemu, na którą trzeba zwrócić uwagę, jest stosunkowo skomplikowana formuła rozliczeń stosowana w odniesieniu do instalacji OZE o mocy równej lub większej 500 kW, a także wielość kar przewidzianych za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych związanych z funkcjonowaniem w systemie aukcyjnym.

Wspomnieć należy również o kwestionowanym przez część wytwórców doborze koszyków aukcyjnych, co w niektórych przypadkach uniemożliwiać ma uzyskanie wsparcia przez przedstawicieli rządziej stosowanych technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych¹⁰⁸⁸. W szczególności zauważyć należy, że stopień dominacji lądowych instalacji wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych wśród zwycięskich ofert aukcyjnych może mieć charakter nieadekwatny do potrzeb rynku i prowadzić do spowolnienia rozwoju innych rodzajów źródeł odnawialnych.

Powyższe czynniki powodują regularny spadek zainteresowania wytwórców uczestnictwem w systemie aukcyjnym. Warto podkreślić, że w aukcji organizowanej pod koniec 2023 r. spośród siedmiu zaplanowanych sesji jedynie dwie zostały rozstrzygnięte i doszło do zakontraktowania jedynie 6,8% zaplanowanej ilości energii

¹⁰⁸⁸ Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, *Raport Końcowy...*, op. cit., s. 50.

elektrycznej¹⁰⁸⁹. W swojej obecnej formule system aukcyjny wydaje się więc przechodzić kryzys. Jego zaistnienie tylko częściowo wiązać można z upowszechnieniem się umów długoterminowej sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych typu *corporate power purchase agreement*. *De lege ferenda* warunki wsparcia w systemie aukcyjnym powinny w zdecydowanie większym stopniu być powiązane z sytuacją na rynku energii oraz uelastycznione.

Niemniej jednak, pomimo identyfikowanych wad, w ujęciu całościowym dotychczasowe funkcjonowanie systemu aukcyjnego zasługuje na ocenę pozytywną. Instrument ten ciągle stanowi ważny czynnik, w sposób korzystny oddziałujący na skalę sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W tym kontekście docenić należy znaczenie systemu aukcyjnego zarówno pod kątem zwiększenia się dostępności energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jak również w zakresie kształtowania ceny tejże energii dla odbiorców.

5.6.4. System świadectw pochodzenia

System świadectw pochodzenia, zwanych potocznie „zielonymi certyfikatami”, to najdłużej funkcjonujący, jak dotąd, system wsparcia OZE w Polsce. Rozpoczął on działanie 1 października 2005 r., na podstawie nowelizacji ustawy prawo energetyczne¹⁰⁹⁰. Co prawda od lipca 2016 r. system ten sukcesywnie jest wygaszany, przez co nie mogą przystępować do niego nowe podmioty, zaś u.o.z.e. określa datę graniczną jego funkcjonowania do 31 grudnia 2035 r¹⁰⁹¹. Nadal stanowi on jednak podstawę rozliczeń wsparcia istotnej części

¹⁰⁸⁹ Aukcje OZE 2023: Prezes URE podsumowuje wyniki tegorocznych aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Od 2016 roku łącznie zakontraktowano ponad 274 TWh energii elektrycznej o wartości niemal 67 mld zł dla ponad 4,7 tys. instalacji, (dostęp: <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/11496,Aukcje-OZE-2023-Prezes-URE-podsumowuje-wyniki-tegorocznych-aukcji-na-sprzedaz-en.html> 6.06.2024 r.)

¹⁰⁹⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.).

¹⁰⁹¹ Art. 44 ust. 5 u.o.z.e.

wytwórców, którzy przystąpili do produkcji energii przed wejściem w życie wspomnianej zmiany¹⁰⁹².

Ustanowienie systemu świadectw pochodzenia w ramach krajowego porządku prawnego stanowiło implementację unijnej dyrektywy 2001/77/WE, która zobowiązywała państwa członkowskie do zagwarantowania „sprawnego funkcjonowania” mechanizmów promujących energetykę odnawialną, w tym między innymi zielonych certyfikatów¹⁰⁹³. Określenie takiego otoczenia regulacyjnego przez UE, w dalszej kolejności rozwiniętego dyrektywą RED I, doprowadziło do tego, że świadectwa pochodzenia, obok systemu cen gwarantowanych, uznawany były za najbardziej powszechny model wsparcia odnawialnych źródeł energii w Europie, przed spopularyzowaniem systemu aukcyjnego¹⁰⁹⁴.

Wprowadzenie systemu świadectw pochodzenia do u.p.e. uchodzi zarazem za jedno z najistotniejszych wydarzeń formujących polski rynek energetyki odnawialnej, będąc ważnym impulsem do jego dalszego rozwoju. Jak bowiem słusznie twierdzi T. Długosz, głównym celem jego wprowadzenia było przede wszystkim zwiększenie opłacalności realizacji przedsięwzięć z zakresu energetyki niekonwencjonalnej¹⁰⁹⁵. System świadectw pochodzenia pozwolił bowiem na wykształcenie się dodatkowego komponentu przychodów wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, poprawiając sytuację ekonomiczną tej grupy przedsiębiorców. Jednocześnie pozytywnie wpłynął on również na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zwiększając atrakcyjność rynkową tego towaru poprzez powiązanie zakupu energii z obowiązkiem umorzeniowym

¹⁰⁹² Przywołane ograniczenie wynika z art. 44 u.o.z.e.

, który ogranicza możliwość uzyskania świadectw pochodzenia przez podmioty, które rozpoczęły wytwarzanie energii po wejściu w życie rozdziału 4 u.o.z.e.

¹⁰⁹³ Motyw 14. dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

¹⁰⁹⁴ Więcej: G. J. Schaeffer, M. G. Boots, J. W. Martens, M. H. Voogt, *Tradable green certificates. A new market-based incentive scheme for renewable energy. Introduction and analysis*, Amsterdam 1999.

¹⁰⁹⁵ T. Długosz, *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej...*, op. cit., s. 288.

odnoszącym się do konieczności nabycia świadectw pochodzenia przez określone ustawowo podmioty.

5.6.4.1. System świadectw pochodzenia – mechanizmy rozliczeń

Funkcjonowanie systemu świadectw pochodzenia ma charakter dwuskładnikowy. Pierwszym i najważniejszym jego elementem jest przyznanie wytwórcom praw majątkowych, w postaci wspomnianych świadectw pochodzenia, potwierdzających wyprodukowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Drugim kluczowym komponentem jest skorelowanie świadectw pochodzenia z nałożeniem na wskazane ustawowo podmioty obowiązku do nabycia określonej ilości tychże praw majątkowych i przedstawienia ich do umorzenia. Tak głęboka publiczna ingerencja w rynek energii nakierowana jest na wykreowanie sztucznego popytu na wspomniane prawa majątkowe¹⁰⁹⁶. Dzięki temu, producenci energii mają możliwość uzyskania dodatkowego przychodu z tytułu zbycia świadectw pochodzenia, co w istocie stanowi wartość przyznanego im wsparcia.

Analizując szczegóły wspomnianego systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii, warto zauważyć, że u.o.z.e. nie przewiduje jednoznacznej definicji świadectwa pochodzenia. Dążąc do ustalenia znaczenia tego terminu należy jednak zwrócić uwagę na art. 44 ust. 1 u.o.z.e. wskazujący, że świadectwo pochodzenia potwierdza wytworzenie energii z określonych rodzajów instalacji OZE. Jednocześnie zgodnie z art. 46 ust. 11 u.o.z.e., do wydawania świadectw pochodzenia stosowane są odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego o

¹⁰⁹⁶ Wątpliwości w przedmiocie konstytucyjnej dopuszczalności tej ingerencji przedstawiał m.in. H. Palarz, *Odnawialne źródła energii: kierunek zmian w prawie energetycznym*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11, 2004 Warszawa, s. 12-15; L. Karski, *Ograniczenie wolności gospodarczej a rozwój energetyki odnawialnej*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 2 2004 Warszawa, s. 3-4; A. M. Weber, *Rozwój odnawialnych źródeł energii a ingerencja w prawa własności przemysłowej*, [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, red. F. M. Elżanowski, M. M. Sokołowski, Toruń 2011, s. 124–126.

wydawaniu zaświadczeń (dalej: k.p.a.)¹⁰⁹⁷. Tym samym świadectwo pochodzenia stanowi rodzaj dokumentu urzędowego, potwierdzającego wytworzenie określonej ilości energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych¹⁰⁹⁸. Ma ono jednak charakter specyficzny – funkcjonuje bowiem jedynie w formie elektronicznej, a po wydaniu przez Prezesa URE obowiązkowo przekazywane jest do rejestru świadectw pochodzenia prowadzonego przez Towarową Giełdę Energii.

Podkreślić trzeba, że w przeciwieństwie do gwarancji pochodzenia, świadectwa pochodzenia nie pełnią jedynie funkcji informacyjnej, potwierdzającej produkcję konkretnego wolumenu energii ze źródeł odnawialnych¹⁰⁹⁹. Stanowią one bowiem również nośnik praw majątkowych, będących towarem giełdowym w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych¹¹⁰⁰. Oznacza to zatem, że z chwilą zapisania świadectwa pochodzenia w rejestrze prowadzonym przez Towarową Giełdę Energii, wytwórca uzyskuje prawo majątkowe, podlegające dalszemu obrotowi w ramach rynku regulowanego. Mimo tego, świadectwa pochodzenia nie są zaliczane do kategorii papierów wartościowych. W literaturze, często podkreślany jest ich niejednoznaczny charakter prawny. Określane są bowiem między innymi „quasi papierami wartościowymi”¹¹⁰¹ czy „*sui generis* instrumentami finansowymi”¹¹⁰². Taką dwoistość uznać należy za element utrudniający obrót świadectwami pochodzenia, szczególnie w zakresie wątpliwości związanych z ewentualnym

¹⁰⁹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

¹⁰⁹⁸ T. Długosz, *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej...*, op. cit., s. 290.

¹⁰⁹⁹ Więcej na temat różnic pomiędzy świadectwami pochodzenia oraz gwarancjami pochodzenia: M. Kapalski, *Geneza i status prawny dokumentu gwarancji pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych jako dokumentu potwierdzającego ślad środowiskowy, w świetle uregulowań krajowych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, Warszawa 2019, nr 1.

¹¹⁰⁰ Stanowi tak art. 63 ust. 1 u.o.z.e.

¹¹⁰¹ Z. Muras, *Systemy wsparcia bezpośredniego źródeł odnawialnych I kogeneracyjnych...*, op. cit., s. 345.

¹¹⁰² Więcej: M. Dul, *art. 2 [w:] Giełdy towarowe. Komentarz*, red. M. Dul, R. Jastrzębski, Warszawa 2006, s. 71- 75.

wykonywaniem przez wytwórców obowiązków wynikających z ustawy o obrocie instrumentami finansowymi¹¹⁰³.

Elementem dopełniającym funkcjonowanie systemu świadectw pochodzenia jest obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE określonej ilości „zielonych certyfikatów” przez podmioty określone w art. 52 ust. 2 u.o.z.e. Zaliczają się do nich wybrane kategorie przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców końcowych, a także towarowe domy maklerskie. Podmioty, o których mowa, mogą pozyskać świadectwa pochodzenia na dwa sposoby – decydując się na produkcję energii z własnej instalacji OZE albo poprzez zakup świadectw pochodzenia w ramach rynku regulowanego. Jak się wydaje, określenie przez ustawodawcę tak szerokiego katalogu podmiotów zobowiązanych do nabycia świadectw pochodzenia służyć miało wykształceniu stabilnego popytu na „zielone certyfikaty”, a tym samym budowie przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego dla energetyki odnawialnej.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na zastąpienie obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, poprzez uiszczenie opłaty zastępczej, której wysokość obliczana jest zgodnie zawartym w art. 56 ust. 1 u.o.z.e. Jest to mechanizm o charakterze ochronnym, osłaniającym potencjalnych nabywców przed zaistnieniem ewentualnych gwałtownych podwyżek w ramach rejestru świadectw pochodzenia. Pozwala on także na realizację obowiązku ustawowego w sytuacji ograniczonej podaży rynkowej świadectw pochodzenia. Z drugiej strony, wprowadzenie opłaty zastępczej musi być także postrzegane jako narzędzie pogłębionej interwencji państwa w rynek energetyczny. Kwestia ustalenia wysokości opłaty zastępczej może bowiem wpływać odpowiednio na zwiększenie się lub zmniejszenie

¹¹⁰³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.). Przeciw stosowaniu tej ustawy wypowiedział się m.in. K. Glibowski, *Art. 2*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2022, s. 31.

popytu zakup świadectw pochodzenia, a zatem również na cenę uzyskiwaną przez wytwórców z tytułu ich sprzedaży.

Biorąc pod uwagę specyfikę mechanizmów rynkowych, w literaturze wskazuje się, że wysokość opłaty zastępczej stanowi jednocześnie faktyczny górny pułap wartości „zielonych certyfikatów”¹¹⁰⁴. Przykład rozwoju rynku świadectw pochodzenia w Polsce świadczy natomiast o tym, że wprowadzenie dużej różnicy pomiędzy wymiarem opłaty tymczasowej a ceną zielonych certyfikatów, w najdalej idącym przypadku może prowadzić do załamania się rynku świadectw pochodzenia, przekładającego się na dekonstrukcję w całym sektorze energetyki odnawialnej.

5.6.4.2. System świadectw pochodzenia - ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Oddziaływanie systemu świadectw pochodzenia na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zasadniczo różni się od formuły zastosowanej w systemie aukcyjnym. O ile bowiem system aukcyjny wiąże wysokość wypłaconego publicznego wsparcia z wartością sprzedaży energii elektrycznej, o tyle system świadectw pochodzenia zasadniczo oba te elementy rozdziela. W związku z tym, system „zielonych certyfikatów” stanowi przede wszystkim niezależne uzupełnienie przychodów wytwórców, długofalowo nakierowany na wzrost rentowności instalacji OZE oraz poprawę rynkowej konkurencyjności energii, która jest w nich produkowana¹¹⁰⁵. Wpływ systemu świadectw pochodzenia na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych jest zatem jedynie pośredni, oddziałujący przede wszystkim na ogólny wzrost popytu na energię ze źródeł odnawialnych, a w niektórych przypadkach także na jej cenę.

¹¹⁰⁴ R. Gnatowska, *Charakterystyka polskiego systemu certyfikacji pochodzenia energii elektrycznej*, [w:] „Polityka Energetyczna”, t. 13, z. 2, s.150

¹¹⁰⁵ Zob. Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej, *Obiektywne i subiektywne powody destrukcji systemu zielonych certyfikatów w latach 2005- certyfikatów w latach 2005-2016*, Warszawa 2018, s. 2, s. 7.

Funkcjonowanie systemu świadectw pochodzenia przypadało na okres gwałtownego rozwoju polskiej energetyki odnawialnej. Między 2005 r. – kiedy rozpoczął on funkcjonowanie, a 2016 r. – gdy podjęto decyzję o rozpoczęciu jego wygaszania, wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych wyniósł 434%¹¹⁰⁶. Szczególnie zauważalny był rozwój lądowych farm wiatrowych, które stały się najważniejszym typem źródeł odnawialnych w Polsce, od 2011 r. produkując więcej energii niż hydroelektrownie¹¹⁰⁷. W związku z tym, uznać trzeba, że system „świadectw pochodzenia” zapewnił oczekiwany impuls inwestycyjny, kierując stosunkowo powszechne i łatwo dostępne wsparcie dla bezprecedensowej ilości wytwórców, wymiennie przykładając się do wypełnienia unijnych celów energetyczno-klimatycznych w perspektywie 2020 r.

Najistotniejszym mankamentem systemu świadectw pochodzenia jest z kolei niestałość warunków wsparcia. Oparcie systemu świadectw pochodzenia o rynkową relację popytu i podaży na zakup „zielonych certyfikatów” powszechnie wskazywane jest jako czynnik ryzyka, potencjalnie destabilizujący ten rodzaj formuły wsparcia¹¹⁰⁸. Jako najbardziej znaczący przejaw destabilizacji uznać należy zaś podatność systemu na gwałtowne załamania cen świadectw pochodzenia, o fatalnych skutkach dla możliwości realizacji zobowiązań długoterminowych przez uczestników rynku energetycznego. W tym kontekście wspomnieć należy o szczególnie odczuwalnych spadkach wartości świadectw pochodzenia w 2012 r. oraz 2016 r., prowadzących do istotnego zmniejszenia przychodów wytwórców energii, wiążących się często z utratą rentowności rozwijanych przez nich instalacji¹¹⁰⁹. Jako główna przyczyna wspomnianych kryzysów wskazywane jest zjawisko nadpodaży

¹¹⁰⁶ Ibidem, s. 8

¹¹⁰⁷ Instytut Energetyki Odnawialnej, *Analiza skutków wystąpienia nadpodaży świadectw pochodzenia na sektor energetyki odnawialnej*, Warszawa 2011 s. 28.

¹¹⁰⁸ M. Trela, A. Dubel, *Porównanie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce: zielone certyfikaty vs system aukcyjny, na przykładzie instalacji PV*, [w:] „Polityka Energetyczna”, t. 20, z. 2, Kraków 2017, s. 105–116.

¹¹⁰⁹ K. Szydłowski, *Przyczyny i konsekwencje załamania się systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii*, Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii, Warszawa 2017.

„zielonych certyfikatów”, wynikające ze szczególnie dynamicznego rozwoju elektrowni wiatrowych w Polsce. Co istotne, problem wspomnianej nadpodaży, potęgowany był przez stosunkowo pasywną postawę państwa, któremu zarzucono m.in. niezaktualizowanie obowiązku umorzenia „zielonych certyfikatów” w zakresie wyznaczenia wyższego poziomu ich nabycia, brak należytej reakcji na rozszczepienie się wyceny świadectw pochodzenia i opłaty zastępczej,¹¹¹⁰ czy zakwalifikowanie do systemu świadectw pochodzenia instalacji wcześniej funkcjonujących na rynku energii, na innych zasadach – jako przykład podawane są duże hydroelektrownie¹¹¹¹.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że system świadectw pochodzenia charakteryzuje się wysokim potencjałem wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej, przy stosunkowo niskich kosztach, które musi z tego tytułu ponieść państwo¹¹¹². Taka relacja jest charakterystyczna dla kwotowych systemów wsparcia, w ramach których wysokość wsparcia wytwórców kształtowana jest przede wszystkim w oparciu o procesy rynkowe i pokrywana przez odbiorców energii.

Z drugiej strony, jak się wydaje, stabilne funkcjonowanie systemu świadectw pochodzenia wymaga częstej i wyjątkowo głębokiej ingerencji państwa w rynek energetyczny. Wspomniany przykład konieczności podwyższenia obowiązku umorzeniowego, celem utrzymania wartości świadectw pochodzenia, zdaje się dowodzić, że wymagana interwencja państwa często także może prowadzić do zarysowania się konfliktu na linii wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych oraz jej odbiorcy. Długofalowe funkcjonowanie wytwórcy w systemie świadectw pochodzenia – na co wskazuje przykład załamań rynku w 2012 r. i 2016 r. wiąże się zaś z większym

¹¹¹⁰ Zmianę w tym zakresie przyniosła dopiero „lex energia”. Więcej: (<https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/127638-poselska-nowelizacja-ustawy-o-oze-weszla-w-zycie-co-sie-zmienilo> dostęp: 29.12.2022).

¹¹¹¹ Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej, *Obiektywne i subiektywne powody...*, op. cit., s. 15

¹¹¹² M. Trela, A. Dubel, *Porównanie systemów wsparcia...*, op. cit., s. 113.

ryzykiem aniżeli ma to miejsce w przypadku systemu aukcyjnego. W związku z powyższym, nowelizacja z 2016 r. prowadząca do stopniowego wygaszania systemu świadectw pochodzenia i zastąpienia ich aukcjami OZE, zdaje się nieść za sobą pozytywny skutek w kontekście upowszechnienia i stabilizacji warunków wsparcia energii źródeł odnawialnych w Polsce..

5.6.5. System taryf gwarantowanych i dopłat gwarantowanych do cen rynkowych

System taryf gwarantowanych (ang. *feed in tariff*) oraz system dopłat gwarantowanych do cen rynkowych (ang. *feed in premium*) to najważniejsze przykłady krajowych systemów wsparcia OZE opartych o mechanizm stałej ceny¹¹¹³. W przeciwieństwie do analizowanych wcześniej instrumentów kwotowych – systemu aukcyjnego oraz systemu świadectw pochodzenia, formuły wsparcia oparte o mechanizm stałej ceny opierają się na odgórnym ustaleniu przez państwo wysokości przyznanej pomocy. Jej wymiar nie zależy zatem bezpośrednio ani od czynnika konkurencyjnego ani od warunków rynkowych.

Funkcjonowanie systemu taryf gwarantowanych opiera się na sprzedaży nadwyżek energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rzecz sprzedawcy zobowiązanego, wyznaczanego na danym obszarze przez Prezesa URE¹¹¹⁴. Po stronie sprzedawcy zobowiązanego aktualizuje się obowiązek zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej z wytwórcą i nabycia jej po stałej cenie, regulowanej na podstawie u.o.z.e.¹¹¹⁵. Obecnie wynosi ona 95% wartości ceny referencyjnej wyznaczonej dla danej kategorii instalacji OZE,

¹¹¹³ Więcej: W. Rickerson, *Feed-in tariffs as a policy instruments for promoting renewable energies and green economies in developing countries. United Nations Environment Programme*, Nowy Jork 2012; J. Schallenberg-Rodriguez, *Renewable electricity support systems: Are feed-in systems taking the lead?* [w:] “Renewable and Sustainable Energy Reviews”, Oxford 2017, s. 76.

¹¹¹⁴ Jak stanowi art. 70a ust. 1 u.o.z.e.

¹¹¹⁵ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (nr 60/2018) w sprawie warunków korzystania z nowych form wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii tj. tzw. systemów FIT/FIP - aktualizacja na dzień 19.10.2018

określonej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw klimatu, wydawanego na podstawie art. 77 ust. 3 pkt. 1 u.o.z.e. W związku z tym, to właśnie zapewnienie stałej ceny i pewnego zbytu energii w ramach umowy sprzedaży energii stanowi podstawowy mechanizm, za pomocą którego państwo wspiera wytwórców energii w tym systemie. W przeciwieństwie do systemów kwotowych, gdzie pomoc najczęściej ma charakter dodatkowego, równoległego przychodu wytwórcy, w systemie taryf gwarantowanych regulacje publiczne decydują o wysokości całego przychodu ze sprzedaży energii z instalacji OZE.¹¹¹⁶. Dzięki zastosowaniu systemu, wytwórcy dysponują więc gwarancją sprzedaży energii, po znanej z góry cenie, co istotnie obniża poziom ekspozycji na ryzyko w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Warto podkreślić, że system taryf gwarantowanych znajduje zastosowanie jedynie do mikro i małych instalacji OZE, o mocy zainstalowanej nie mniejszej niż 500 kW. Obejmuje on rodzaje instalacji mające, jak dotąd, stosunkowo niewielki wpływ na ukształtowanie krajowego bilansu energetycznego – biogazownie, elektrownie biomasowe oraz hydroelektrownie¹¹¹⁷. Zdaniem ustawodawcy, uwzględnienie właśnie tych kategorii instalacji umożliwić ma przede wszystkim ich łatwiejszą integrację z rynkiem energii¹¹¹⁸. W literaturze podkreśla się także wyjątkowo pozytywny wpływ tych technologii na bilansowanie Krajowego Systemu Elektroenergetycznego – cechują się bowiem elastycznością produkcji energii, która zasadniczo nie jest uzależniona od warunków pogodowych¹¹¹⁹. Wydaje się zatem, że działania ustawodawcy nakierowane były przede wszystkim na impuls inwestycyjny dla rozwoju technologii pożytecznych w kontekście funkcjonowania systemu energetycznego, które ze względu na koszty inwestycyjne

¹¹¹⁶ Więcej: M. Trupkiewicz, *Nowe instrumenty wsparcia wytwarzania energii elektrycznej oparte na stałej cenie zakupu zagadnienia wybrane*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 5, Warszawa 2019, s. 112-116.

¹¹¹⁷ Zgodnie z art. 70a ust. 1 u.o.z.e.

¹¹¹⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2412, Sejm VIII kadencji.

¹¹¹⁹ M. Trupkiewicz, *Nowe instrumenty wsparcia...*, op. cit., s. 108.

oraz ograniczoną skalę działalności, nie miałyby szans skutecznie konkurować o wsparcie w systemie aukcyjnym.

Wymienione powyżej kategorie OZE właściwe są także dla systemu dopłat gwarantowanych do cen rynkowych. Obejmuje on jednak instalacje większe – o mocy od 500 kW do 1 MW, a zatem funkcjonują w nim podmioty, które ze względu na skalę produkcji energii, prowadzą działalność w sposób bardziej profesjonalizowany¹¹²⁰. Czynnikiem, który się z tym wiąże jest przyznanie im zdecydowanie większej decyzyjności i niezależności niż w przypadku taryf gwarantowanych. Omawiana formuła wsparcia nie zakłada bowiem nabycia wyprodukowanej energii przez sprzedawcę zobowiązanego. Wytwórca odpowiedzialny jest zatem za znalezienie odbiorcy produkowanej energii, negocjację jej ceny oraz ukształtowanie umowy sprzedaży energii. Wsparcie – podobnie jak w systemie aukcyjnym – aktualizuje się jednak w postaci prawa do pokrycia ujemnego salda¹¹²¹. W tym przypadku punktem wyjścia do jego obliczenia nie jest jednak oferta aukcyjna, ale próg 90% ceny referencyjnej dla danej kategorii instalacji OZE, określonej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw klimatu, wydawanego na podstawie art. 77 ust. 3 pkt. 1 u.o.z.e. Efekt stałości ceny uzyskiwany jest poprzez wypłatę wytwórcy równowartości różnicy pomiędzy średnią ceną energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym, a wspomnianą wartością 90%, stanowiącej próg przyznanego wsparcia. W przypadku, gdy konkurencyjna cena energii wykracza poza tę granicę, wówczas wytwórca zobowiązany jest do zwrotu tzw. pozytywnego salda na rzecz operatora rozliczeń energii odnawialnej. Takie ukształtowanie systemu sprzyja przede wszystkim aktywizacji wytwórców jako członków rynku energetycznego oraz dynamicznemu reagowaniu na zachodzące w nim zmiany cenowe¹¹²².

¹¹²⁰ Art. 70 a ust. 2 pkt 2 z wyjątkiem instalacji biomasowych o mocy nie większej niż 1 MW.

¹¹²¹ Art. 70a ust.3 u.o.z.e.

¹¹²² M. Trupkiewicz, *art. 70a.*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 945-946.

5.6.5.1. System taryf gwarantowanych i dopłat do cen rynkowych - ocena oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Zasięg obowiązywania systemów opartych na mechanizmie stałej ceny jest w Polsce stosunkowo ograniczony, szczególnie biorąc pod uwagę moc instalacji, które są nimi objęte. Jak wynika ze sprawozdania z działalności Prezesa URE, w latach 2018-2021 liczba wydanych zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej po stałej cenie zakupu wyniosła 525 i odnosiła się do instalacji o łącznej mocy jedynie 168,268 MW¹¹²³. Wydaje się więc, że wspomniane systemy wsparcia, jak dotąd, nie sprzyjają dynamizacji rozwoju objętych nimi instalacji OZE. W tym kontekście wspomnieć należy chociażby o ciągle niewykorzystanym potencjale krajowego sektora biogazowego¹¹²⁴. Poza tym, warto zauważyć, że oba systemy wsparcia pozwalają na osiągnięcie cen energii tylko poniżej jej średniej wartości, odnotowywanej na rynku konkurencyjnym – stosowane są odpowiednio progi 90% i 95%. Formuła wsparcia jest więc ograniczona, szczególnie w świetle gwałtownego wzrostu cen energii elektrycznej notowanego w latach 2021-2023 r., co stanowi czynnik istotnie ograniczający opłacalność korzystania z tych mechanizmów.

Funkcjonowanie systemów opartych o stałą cenę zakupu coraz częściej krytykowane jest także przez UE, która zachęca państwa członkowskie do stopniowego odchodzenia od systemu taryf gwarantowanych¹¹²⁵. Komisja Europejska zarzuca systemowi taryf gwarantowanych brak elastyczności i wykluczenie jego uczestników

¹¹²³ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2021 r.*..., *op cit*, s. 173.

¹¹²⁴ Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, *Niewykorzystany potencjał biometanu, Polska może stać się liderem* (<https://www.gov.pl/web/ncbr/niewykorzystany-potencjal-biometanu-polska-moze-stac-sie-liderem> dostęp: 29.12.2022).

¹¹²⁵ M. Jaeger, *Climate Change and Policy in the EEA – A View from the General Court*, [w:] *The EEA and the EFTA Court: Decentred Integration*, Oxford 2014, s. 235.

z aktywnego uczestnictwa w rynku energetycznym¹¹²⁶. Głównym założeniem Komisji Europejskiej jest bowiem urynkwienie systemów wsparcia, czego przejawem jest chociażby popularyzacja omawianego systemu aukcyjnego opartego o prawo do pokrycia ujemnego salda. W tym kontekście warto przywołać wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, które zawęziły możliwość stosowania systemu taryf gwarantowanych jedynie do instalacji o mocy poniżej 500 kW oraz projektów demonstracyjnych¹¹²⁷. Zdaniem Komisji Europejskiej wspomniany system ogranicza rozwój energetyki odnawialnej tylko do niektórych technologii i rozmiarów instalacji OZE¹¹²⁸. Poza tym, każdorazowo ustalenie wymiaru wsparcia ma charakter scentralizowany i polityczny, co samo w sobie stanowi czynnik ryzyka dla inwestorów.

Wśród systemów opartych o mechanizm stałej ceny, formuła *feed in premium* uznawana jest za środek wsparcia wytwarzania energii elektrycznej znacznie bardziej odpowiadający założeniom unijnej polityki energetycznej aniżeli *feed in tariff*. Jak bowiem trafnie zauważa M. Trupkiewicz, sprzyja on integracji instalacji OZE z rynkiem energii elektrycznej, a przez to równoważeniu podaży i popytu na tę energię¹¹²⁹. Z drugiej strony, także w tym przypadku mówić można jedynie o ograniczonym potencjale rozwoju systemu wsparcia. Komisja Europejska widzi w nim bowiem instrument promujący przede wszystkim inwestycje w nowe, nieupowszechnione technologie OZE, które nie są w pełni gotowe do konkurencyjności w ramach rynku energetycznego na zasadach rynkowych¹¹³⁰. Wydaje się, że takie ujęcie tej kwestii współgra z zauważonym przez Z.

¹¹²⁶ Komisja Europejska, *Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące projektowania systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii*, (https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/financing/support-schemes_en dostęp: 29.12.2022).

¹¹²⁷ Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, pkt 125.

¹¹²⁸ Ibidem.

¹¹²⁹ M. Trupkiewicz, *Nowe instrumenty wsparcia...*, op. cit., s. 108.

¹¹³⁰ Komisja Europejska, *Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące projektowania systemów wsparcia...*

Ngadiron i N. Hanis Radzi długofalowym, globalnym procesem stopniowej marginalizacji formuł wsparcia opartych na stałej cenie zakupu, na rzecz systemów kwotowych, co sprzyjać ma liberalizacji rynku energii¹¹³¹.

Podsumowując powyższe, uznać trzeba, że zastosowanie systemów wsparcia OZE opartych o mechanizm stałej ceny wiąże się z przyznaniem wytwórcom wymiernej pomocy, polegającej przede wszystkim na stabilizacji perspektyw ekonomicznych działalności tych podmiotów. Ważną zaletą tych systemów jest także ich powszechność – przyznanie wsparcia nie wymaga rozstrzygnięcia jakiegokolwiek przetargu i co do zasady przyznawane jest wszystkim kwalifikującym się do niego podmiotom. Pomimo tych czynników, zastosowanie tego rodzaju instrumentów wspierających jest w Polsce istotnie ograniczone, szczególnie w porównaniu do systemu aukcyjnego i systemu świadectw pochodzenia.

W świetle przytoczonych okoliczności stwierdzić należy, że taki zabieg ustawodawcy zasługuje na pozytywną ocenę. Formuły oparte o stałą cenę zakupu cechują się nadmierną centralizacją oraz brakiem elastyczności. W przypadku taryf gwarantowanych, wytwórcy w jedynie w ograniczonym stopniu uczestniczą w rynku energii, ponieważ cena sprzedaży energii określana jest odgórnie. Nieco bardziej zaktywizowani są wytwórcy funkcjonujący w ramach systemu dopłat gwarantowanych do cen rynkowych, którzy sami odpowiadają za znalezienie nabywcy produkowanej przez nich energii, choć państwo zobowiązuje się do zabezpieczenia przychodów na zakup tejże energii, na poziomie progu 90% średniej ceny rynkowej sprzedaży energii elektrycznej. Na tej podstawie wskazać można więc na główną funkcję systemów wsparcia opartych o mechanizm stałej ceny, jaką jest ograniczenie ryzyka inwestycyjnego.

Mając na uwadze powyższe rozważania, wydaje się, że mechanizmy oparte o stałą cenę zakupu energii w dalszym ciągu

¹¹³¹ Z. Ngadiron, N. H Radzi, *Feed-In-Tariff And Competitive Auctions As Support Mechanism For Renewable Energy: A Review*, [w:] „ARPN Journal of Engineering and Applied Sciences,” vol 11, n 14, 2016, s. 8944.

pełnić będą funkcję przede wszystkim uzupełniającą system wsparcia OZE aniżeli stanowić formułę wiodącą, istotną z punktu widzenia ogólnego kształtu energetyki odnawialnej.

5.6.6. Rozliczenia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przez prosumentów i spółdzielnie energetyczne

W ramach katalogu określonego w art. 69a u.o.z.e., poza wymienionymi *expressis verbis* systemami wsparcia OZE, ustawodawca wyróżnił także dwa dodatkowe instrumenty dotyczące wsparcia źródeł odnawialnych – rozliczenia określone w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 u.o.z.e. odnoszące się do prosumentów energii odnawialnej oraz te o których mowa w art. 38c ust. 3 u.o.z.e. w sprawie działania spółdzielni energetycznych.

Zarówno wobec prosumentów, jak i spółdzielni zastosowanie znajduje model rozliczeń nazywany systemem opustów (ang. *net-metering*), który opiera się na uprawnieniu prosumenta lub odpowiednio spółdzielni energetycznej i jej członków, do pobrania z sieci pewnej części energii elektrycznej, która wcześniej została do niej wprowadzona w ramach nadwyżek produkcyjnych¹¹³².

Jak wskazuje się literaturze, system opustów w pewnym stopniu umożliwia magazynowanie wyprodukowanej energii w sieci¹¹³³. Takie stwierdzenie jest pewnym uproszczeniem, ponieważ w sensie ścisłym nie jest świadczona usługa magazynowania energii elektrycznej, zaś prosument uprawniony jest jedynie do późniejszego odebrania odpowiednio pomniejszonego wolumenu z sieci. Przyznać trzeba natomiast, że dzięki temu mechanizmowi możliwe jest przynajmniej częściowe zrównoważenie zużycia energetycznego

¹¹³² Więcej: B. Kupiec, *Status prawny prosumenta energii odnawialnej na gruncie prawa polskiego w świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, [w:] „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne”, t. 35, Wrocław 2021, s. 85-101.

¹¹³³ M. Pawełczyk, *Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo Gospodarcze...*, op. cit., s. 38.

poprzez produkcję energii na użytek własny¹¹³⁴. System opustów ma więc w istocie charakter rozliczenia bilansowego i nie wiąże się bezpośrednio ze sprzedażą energii elektrycznej¹¹³⁵.

Warto podkreślić, że równolegle do systemu opustów funkcjonują inne instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej przez najmniejsze podmioty rynku energetycznego. W tym miejscu szczególną uwagę zwrócić należy na system tzw. *net billing*, w ramach którego funkcjonują prosumenci, którzy zgłosili przyłączenie mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej po 31 marca 2022 r.¹¹³⁶. Wspomniany *net billing* stanowi obecnie podstawowy model rozliczeń dla nowych mikroinstalacji prosumenckich.

Mechanizm net-billingowy zakłada rozliczenie wartości (a nie ilości) nadwyżek energii elektrycznej wyprodukowanej i wprowadzonej do sieci przez prosumenta energii odnawialnej z wartością energii, która pobierana jest przez niego z sieci, w oparciu o określaną miesięcznie średnią cenę rynkową energii elektrycznej. W ten sposób, wartość nadwyżek wprowadzonych do sieci przez prosumenta umieszczana jest na jego koncie depozytowym i środki te następnie wykorzystywane są do pomniejszenia należności z tytułu zakupu energii¹¹³⁷.

Środkiem uzupełniającym wsparcie rozwoju energetyki odnawialnej na szczeblu mikroinstalacji jest nałożenie na sprzedawcę zobowiązanego obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w przypadku, gdy została ona wyprodukowana przez przedsiębiorcę niekorzystającego ze wspomnianych rozliczeń prosumenckich¹¹³⁸. Jej wartość wynosi wówczas 100% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym w

¹¹³⁴ A. Poullikkas, G. Kourtis, I. Hadjipaschalis, *A review of net metering mechanism for electricity renewable energy sources*, [w:] „International Journal of Energy and Environment”, 2013, vol 4, s. 975-1002.

¹¹³⁵ B. Soliński, *Bilansowanie mikroinstalacji fotowoltaicznej w gospodarstwie domowym*, [w:] „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk”, Kraków 2018, nr 107, s. 95–104.

¹¹³⁶ Zgodnie z art. 4d ust. 2 u.o.z.e.

¹¹³⁷ Więcej: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Nowe zasady rozliczeń prosumentów od 2022 r.*, Warszawa 2021.

¹¹³⁸ Jak stanowi art. 41 ust. 1 u.o.z.e.

poprzednim kwartale ogłoszonej przez Prezesa URE na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18a u.p.e.¹¹³⁹ Mechanizm ten funkcjonuje więc na zasadach zbliżonych do systemu taryf gwarantowanych, z uwzględnieniem jednak ważnej różnicy, w postaci rynkowej zmienności stawki za energię elektryczną będącej podstawą do wypłaty świadczenia gwarantowanego.

5.7. Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii

Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii wprowadzone zostały do krajowego porządku prawnego poprzez ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne z 26 lipca 2013 r.¹¹⁴⁰ Głównym założeniem ustanowienia tego instrumentu było wprowadzenie możliwości powiadomienia odbiorców energii na temat tego, czy i w jakim zakresie, dostarczany im wolumen energii elektrycznej wyprodukowany został ze źródeł odnawialnych¹¹⁴¹. Z tego względu, gwarancje pochodzenia, w pierwszej kolejności, powinny być rozpatrywane jako dokument o charakterze informacyjnym, sprzyjający wzrostowi świadomości ekologicznej społeczeństwa i gospodarki¹¹⁴².

Na poziomie prawa krajowego, regulacje poświęcone gwarancjom pochodzenia osadzone zostały w u.o.z.e. W tym zakresie nie odbiegają one od kierunków wyznaczonych przez prawodawcę europejskiego. Jak bowiem wynika z art. 120 ust. 1 u.o.z.e. gwarancje pochodzenia są „jedynym dokumentem poświadczającym odbiorcy końcowemu wartości środowiskowe wynikające z unikniętej emisji gazów cieplarnianych oraz, że określona w tym dokumencie ilość energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej lub sieci

¹¹³⁹ Art. 41 ust. 8 u.o.z.e.

¹¹⁴⁰ Art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

¹¹⁴¹ I. Przybojewska, *Art. 120*, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 1062.

¹¹⁴² *Ibidem*.

przesyłowej została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii”¹¹⁴³.

Organem odpowiedzialnym za wydawanie gwarancji pochodzenia jest Prezes URE. Działa on na podstawie wniosku wytwórcy kierowanego za pośrednictwem operatora systemu dystrybucyjnego lub przesyłowego, na którego obszarze została przyłączona instalacja odnawialnego źródła energii objęta wnioskiem¹¹⁴⁴. Każda gwarancja posiada swój indywidualny numer, zawiera także adnotację w sprawie ilości wytworzonej energii, dane pozwalające na identyfikację wytwórcy oraz instalacji, a także informację na temat szacunkowej wartości unikniętej emisji gazów cieplarnianych ze względu na produkcję energii objętej przedmiotową gwarancją. Do wydawania gwarancji pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń¹¹⁴⁵. W tym przypadku mowa jest jednak o zaświadczeniu specyficznym – jego ważność ograniczona została do 12 miesięcy, funkcjonuje ono wyłącznie w postaci elektronicznej i przekazywane jest automatycznie do rejestru gwarancji pochodzenia, gdzie podlega obrotowi.

Powyższe zasady związane z wydawaniem gwarancji pochodzenia niewątpliwie cechują się dużym podobieństwem do przepisów regulujących wydawanie i status prawny świadectw pochodzenia. Obie te kategorie, mimo semantycznego podobieństwa, pozostają względem siebie jednoznacznie odrębne. Na konieczność wyraźnego oddzielenia obu tych instrumentów szczególną uwagę zwraca prawo unijne. Jak stanowi dyrektywa RED II „istotne jest, aby odróżnić zielone certyfikaty stosowane w systemach wsparcia od gwarancji pochodzenia”¹¹⁴⁶. W prawie krajowym, kwestia rozdzielenia wspomnianych mechanizmów, opiera się zaś o art. 120 ust. 3 u.o.z.e., przesądzający, że zbycie gwarancji pochodzenia następuje niezależnie od obrotu prawami majątkowymi wynikającymi

¹¹⁴³ Jak stanowi art. 120 ust. 1 u.o.z.e.

¹¹⁴⁴ Jak stanowi art. 121 ust. 2 u.o.z.e.

¹¹⁴⁵ Jak stanowi art. 121 ust. 4 u.o.z.e.

¹¹⁴⁶ Motyw 55. RED II.

ze świadectw pochodzenia. Ustawodawca wyraźnie zastrzegł również, że w przeciwieństwie do „zielonych certyfikatów” gwarancje pochodzenia nie mogą być źródłem praw majątkowych, mimo że podlegają obrotowi w ramach wydzielonego rejestru gwarancji pochodzenia.

Możliwość obrotu gwarancjami pochodzenia jest kluczowa w kontekście identyfikacji innej funkcji tego instrumentu, jaką jest wsparcie finansowe wytwórców energii. Sprzedaż gwarancji pochodzenia może stanowić bowiem dodatkowy składnik przychodów wytwórcy, obok sprzedaży energii elektrycznej oraz środków wynikających z uczestnictwa w systemie wsparcia¹¹⁴⁷. Jak podkreśla M. Kapalski, gwarancje pochodzenia są potencjalnym elementem wsparcia wytwórców energii, który jednak nie podlega kwalifikacji jako pomoc publiczna¹¹⁴⁸.

Zaznaczyć trzeba, że wartość pieniężna gwarancji pochodzenia regularnie wzrasta, co potwierdzają dane publikowane przez Towarową Giełdę Energii¹¹⁴⁹. Przykładowo, średnia ważona cena gwarancji pochodzenia w 2021 r. ukształtowała się na poziomie 2,58 PLN/MWh¹¹⁵⁰, zaś w na koniec 2023 r. wyniosła już 22,53 PLN/MWh¹¹⁵¹. Jak się wydaje przyczyny tego zjawiska trafnie zidentyfikował Z. Muras, uznając, że wzrost zapotrzebowania na gwarancje pochodzenia stanowi element polityki wizerunkowej podmiotów gospodarczych, które dążą do wykazania, że zużyta przez nie energia została wyprodukowana z uwzględnieniem ochrony środowiska¹¹⁵².

¹¹⁴⁷ Więcej: I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 202.

¹¹⁴⁸ M. Kapalski, *Geneza i status prawny dokumentu gwarancji pochodzenia...*, s. 69-70.

¹¹⁴⁹ (<https://www.gramzielone.pl/trendy/109520/gwarancje-pochodzenia-energii-odnawialnej-najdrozsze-w-historii-01> dostęp: 29.12.2022).

¹¹⁵⁰ Podsumowanie działalności TGE w 2021 roku, (https://www.tge.pl/pub/TGE/komunikaty/2022/2022.01.05_podsumowanie%20dzialalnosci%20tge%20w%202021%20roku.pdf dostęp: 29.12.2022).

¹¹⁵¹ Podsumowanie działalności TGE w 2023 roku, (https://tge.pl/aktualnosc-dane-statystyczne-czytaj?cmn_id=91708&title=Podsumowanie+dzialalnosci+TGE+w+2023+r dostęp: 21.02.2024).

¹¹⁵² Z. Muras, *Gwarancja pochodzenia – instrument wsparcia energii?* [w:] „Czysta Energia”, 2015, nr 1.

Mając na uwadze wspomniane rosnące zapotrzebowanie na zakup energii produkowanej w źródłach odnawialnych, czego świadectwem jest chociażby stale zwiększająca się liczba zawieranych umów na długoterminową sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dla biznesu tzw. *corporate PPA* (ang. *Power Purchase Agreement*),¹¹⁵³ wydaje się, że coraz mniej aktualna jest teza przytaczana przez I. Przybojewską, jakoby gwarancje pochodzenia same w sobie nie wywoływały znaczącego efektu w zakresie zwiększenia zastosowania energii ze źródeł odnawialnych¹¹⁵⁴. Gwarancje pochodzenia mogą być bowiem nabywane również „w powiązaniu” (ang. *bundled guarantees of origin*) z zakupem energii elektrycznej¹¹⁵⁵. W tej optyce, jako instrument umożliwiający nabywcom energii elektrycznej identyfikację i wykazanie, że określona część energii dostarczonej do ich przedsiębiorstw pochodzi ze źródeł odnawialnych, gwarancje pełnią kluczową rolę w odniesieniu do oznaczenia przedmiotu świadczenia, jakim jest energia elektryczna ze źródeł odnawialnych. Poza przypadkiem, gdy instalacja OZE przyłączona jest do odbiorcy za pomocą linii bezpośredniej, nie istnieje bowiem żaden inny mechanizm, poza gwarancjami pochodzenia, który umożliwiłby wykazanie, że dostarczony wolumen energii pochodzi właśnie ze źródeł odnawialnych.

Podsumowując, uznać trzeba, że gwarancje pochodzenia stanowią instrument o rosnącym potencjale wsparcia dla wytwórców energii. W pierwszej kolejności wynika to z zapewnienia dodatkowego źródła przychodu, wynikającego z ich zbycia. W tym kontekście, mimo wskazywanych zmian na rynku, poziom wsparcia ciągle jest jednak relatywnie niewielki, biorąc pod uwagę relacje ceny gwarancji pochodzenia i ceny sprzedaży energii elektrycznej. Znacznie istotniejszym wymiarem wsparcia wytwórców poprzez gwarancje

¹¹⁵³ M. Wierzchowska, Polska znów poprawiła atrakcyjność dla inwestorów sektora zielonej energii, (https://www.ey.com/pl_pl/news/2022/11/polska-znow-poprawila-atrakcyjnosc-dla-inwestorow-sektora-zielonej-energii dostęp: 29.12.2022).

¹¹⁵⁴ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 202-203.

¹¹⁵⁵ Resource Platform, *Przewodnik po cPPAs. Możliwości kontraktowania dostaw zielonej energii dla przedsiębiorstw*, (http://resourcepoland.pl/Przewodnik_po_cPPAs.pdf dostęp: 29.12.2022).

pochodzenia jest natomiast ich funkcja informacyjna. W przypadku sprzedaży gwarancji pochodzenia „w powiązaniu” z energią elektryczną, możliwe jest bowiem wiarygodne oznaczenie przedmiotu umowy jako energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Umożliwienie identyfikacji źródeł produkcji danego wolumenu energii, w związku ze wzrostem świadomości środowiskowej odbiorców energii, może z kolei prowadzić do skutecznego upowszechnienia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

5.8. Podsumowanie

Wykorzystanie instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych można uznać za tę formę interwencji publicznoprawnej, która w sposób najbardziej czytelny i wyrazisty odróżnia oddziaływanie na energetykę odnawialną od ingerencji państwowej w inne obszary sektora energetycznego. Nie oznacza to, że energetyka odnawialna jest jedynym segmentem produkcji energii, który korzysta z państwowego wsparcia. W dalszym ciągu szeroko subsydiowana jest w Polsce działalność energetyki konwencjonalnej, chociażby poprzez przepisy dotyczące funkcjonowania rynku mocy. Wymaga jednak podkreślenia, że interwencja państwa w sektor OZE odznacza się występowaniem licznych i specyficznych dla tego obszaru instrumentów normatywnych wpisujących się w realizację przez państwo funkcji wspierania gospodarki.

Dopuszczalność takiej interwencji państwa wywodzona jest przede wszystkim z zasady społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP. Funkcja wsparcia gospodarki krótkofalowo służy poprawie warunków prawnych i ekonomicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w wybranym przez państwo sektorze. Z kolei długofalowo wspomniana aktywność nakierowana jest przede wszystkim na realizację celów polityki energetycznej. Takie założenia aktualizują się także w odniesieniu do

wsparcia przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Wspomniana funkcja wsparcia gospodarki w sektorze OZE realizowana jest przez państwo poprzez zastosowanie instrumentów wspierających. Warto podkreślić, że pomimo braku definicji legalnej tego pojęcia, samo pojęcie „instrumentu wspierającego wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii” stanowi element języka prawnego i funkcjonuje w u.o.z.e. Jest to jednak kategoria wyjątkowo obszerna i wewnątrznie zróżnicowana. Oddziaływanie państwa na rozwój OZE nie ma bowiem charakteru jednowymiarowego, ale uwzględnia pewien szerszy zespół środków, które w sposób wielokierunkowy nakierowane są na realizację celów uwzględnionych w polityce energetycznej państwa.

Jak się wydaje założeniem pierwotnym wspomnianej interwencji jest przede wszystkim przeciwdziałanie barierom ograniczającym możliwości rozwoju OZE. Najważniejsze bariery zdają się dotyczyć kwestii ekonomicznych i rynkowych. Sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wiąże się bowiem z istotnymi utrudnieniami, które ciągle ograniczają konkurencyjność energii produkowanej w instalacjach OZE w porównaniu do energii pochodzącej z jednostek konwencjonalnych. Jak wykazały przeprowadzone analizy, sprowadzają się one m.in. do konieczności uwzględnienia początkowo wysokich kosztów inwestycyjnych, utrudnieniach w zakresie zapewnienia stałych dostaw energii, a także stosunkowo wysokiego ryzyka zaistnienia niestabilności cenowej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (m.in. z uwagi na warunki pogodowe), co w skrajnych przypadkach może prowadzić do pojawienia się cen ujemnych na rynku regulowanym. Nadto, prócz barier ekonomicznych, wśród czynników blokujących rozwój energetyki odnawialnej wyróżnić można bariery o charakterze administracyjno-prawnym, wpływające głównie na dostępność oraz długość realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego.

Należy uznać, że w przypadku skutecznego zniwelowania barier dla rozwoju energetyki odnawialnej, osiągnięcie celów związanych z

realizacją polityki energetycznej państwa w jak największym stopniu powinno opierać się o zasady rynkowe. Długotrwałe subsydiowanie energetyki odnawialnej nie jest zjawiskiem leżącym w interesie Skarbu Państwa. Powinno mieć ono charakter przejściowy, zmierzający do wyeliminowania wspomnianych barier dla rozwoju energetyki odnawialnej, sprzyjając osiągnięciu celów dotyczących udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym, stawianych przez UE. Warto bowiem podkreślić, że w dłuższym horyzoncie czasowym, OZE jako technologia zapewniająca możliwość produkcji najtańszej energii elektrycznej na rynku wydaje się zdolna do skutecznej konkurencji z jednostkami konwencjonalnymi wyłącznie na zasadach wolnorynkowych¹¹⁵⁶.

Wśród kierunków szczegółowych związanych z zastosowaniem instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w pierwszej kolejności wymienić należy te, które zorientowane są na zwiększenie atrakcyjności finansowej działalności gospodarczej polegającej na produkcji i sprzedaży tego towaru. Do kolejnej grupy zakwalifikować należy zaś mechanizmy, które dotyczą przede wszystkim zapewnienia ułatwień inwestycyjnych podczas realizacji instalacji OZE. W ostatnim zbiorze wyróżnić trzeba z kolei rozmaite mechanizmy fiskalne, prowadzące do zmniejszenia obciążeń podatkowych przedsiębiorstw energetycznych.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że do instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zaliczają się środki, które bezpośrednio lub pośrednio zorientowane są na zwiększenie wykorzystania energii elektrycznej produkowanej w OZE m.in. poprzez zwiększenie atrakcyjności finansowej sprzedaży tego rodzaju energii, wprowadzenie zachęt do

¹¹⁵⁶ B, Sawicki, *OZE da tańszy prąd, ale są warunki*, (dostęp: https://energia.rp.pl/oze/art39874931-oze-da-tanszy-prad-ale-sa-warunki?_gl=1*5a6j7a*_ga*MTIyMDgyODc2My4xNjk2ODc5ODc3*_ga_Q5M7845HMR*MTcwODUxOTYzNi4zLjEuMTcwODUxOTY0NS41MS4wLjA26.06.2024).

jej zakupu, a także wprowadzenie ułatwień w zakresie wytwarzania energii z instalacji OZE.

Warto zaznaczyć, że nie wszystkie spośród wspomnianych instrumentów bezpośrednio związane są ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jest to domena głównie systemów wsparcia oraz mechanizmu wydawania gwarancji pochodzenia. Pozostała grupa, do której zaliczyć można chociażby mechanizmy pomocy inwestycyjnej, nie oddziałuje wprost na omawianą problematykę sprzedaży. Jej znaczenie w kontekście sprzedaży energii jest zatem ograniczone i odnosi się jedynie do ogólnych uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem sektora energetyki odnawialnej.

W świetle przeprowadzonych rozważań, uznać trzeba, że instrumentem poprzez który państwo najgłębiej oddziałuje na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych, są systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii. Wykorzystanie tych mechanizmów jest powszechnym narzędziem upowszechniania energetyki odnawialnej, zarówno w Polsce jak i zagranicą. Głównym celem związanym z zastosowaniem tychże systemów jest zachęta do inwestycji w instalacje OZE poprzez zapewnienie przedsiębiorcom perspektywy stabilnych i przewidywalnych przychodów z tytułu sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że systemem wsparcia o największym znaczeniu w kontekście sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych jest obecnie system aukcyjny. Waga systemu aukcyjnego wynika z jego powszechności oraz potwierdzana jest dotychczasowym wpływem na zwiększenie wolumenu sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych w Polsce. Ważnym czynnikiem jest także jego efektywność ekonomiczna dla państwa, co wiąże się z przeprowadzeniem swoistej procedury przetargowej, w ramach której oferty wytwórców konkurują o wsparcie przyznawane w oparciu o kryterium niższej ceny. Z kolei wytwórca uzyskuje dzięki temu mechanizmowi piętnastoletnią gwarancję utrzymania wartości energii na poziomie nie niższym niż wynikający z oferty, co rozliczane jest w

ramach dwóch wariantów, w zależności od mocy instalacji – sprzedaży gwarantowanej albo wypłaty ujemnego salda.

Poza przedstawionymi aspektami funkcjonalnymi, udział wytwórcy w systemie aukcyjnym istotnie wpływa na sprzedaż energii także od strony regulacyjnej. Ustawa o odnawialnych źródłach energii określa bowiem tak kluczowe elementy jak m.in. graniczny termin rozpoczęcia sprzedaży energii z instalacji OZE, podmiot zobowiązany do jej zakupu, sposób ustalenia ceny energii, czy obowiązki związane z rozliczeniem ujemnego salda przed operatorem rozliczeń energii odnawialnej. Mimo pozytywnej oceny dotyczącej całokształtu oddziaływania systemu aukcyjnego na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, należy podkreślić, że wspomniany system coraz pilniej wymaga dokonania pewnej aktualizacji. Zmiany, w pierwszej kolejności, powinny umożliwić powiązanie poziomu wsparcia z sytuacją na rynku energii, a także umożliwić elastyczną rezygnację z rozliczania w rzeczonym systemie wsparcia. Należy także rozważyć, czy obecne zasady dotyczące minimalnej ilości ofert wymaganych dla przeprowadzenia aukcji nie powinny być częściowo zrewidowane w odniesieniu do najrzadziej stosowanych technologii odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Innym systemem wsparcia, który ciągle głęboko oddziałuje na sektor energetyki odnawialnej jest system świadectw pochodzenia, potocznie zwanych „zielonymi certyfikatami”. W tym przypadku, w przeciwieństwie chociażby do wspomnianych aukcji, wsparcie nie odnosi się jednak bezpośrednio do sprzedaży energii. Mechanizm zielonych certyfikatów opiera się bowiem na wyposażeniu wytwórców w prawa majątkowe – świadectwa pochodzenia, wynikające z produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, oraz na zobowiązaniu określonych ustawowo podmiotów do ich pozyskania, co docelowo służyć ma uzyskaniu przez producentów energii dodatkowych przychodów. Warto zaznaczyć, że ustawodawca podjął decyzję o stopniowym wygaszaniu systemu świadectw pochodzenia, co może być uzasadnione między innymi dotychczasową niestabilnością tego systemu, objawianą podczas

kryzysów naznaczonych gwałtownym spadkiem wartości „zielonych certyfikatów”.

Odnosząc się do pozostałych systemów wsparcia, do których zaliczyć należy systemy taryf gwarantowanych oraz mechanizmy rozliczeń prosumentów i spółdzielni energetycznych, stwierdzić trzeba, że ich znaczenie dla sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce jest daleko mniejsze aniżeli dwóch wspomnianych. Pełnią one rolę przede wszystkim uzupełniającą katalog systemów wsparcia w odniesieniu do specyficznych kategorii producentów energii. W przypadku rozliczeń prosumenckich, mimo ich niewątpliwej popularności, warto zaznaczyć, że obowiązujący do 31 marca 2022 r. mechanizm wsparcia w formie opustów miał w istocie charakter rozliczenia bilansowego. Z kolei wprowadzony w to miejsce system net-billingu znajduje zastosowanie do sprzedaży jedynie w kontekście nadwyżek energii produkowanych mikroinstalacjach OZE. Stąd uznać trzeba, że wpływ tychże systemów na szeroko ujmowaną problematykę wsparcia sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest ograniczony.

Instrumentem odrębnym od systemów wsparcia, który pozostaje w bliskiej relacji do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jest mechanizm wydawania gwarancji pochodzenia. Są to dokumenty o charakterze przede wszystkim informacyjnym, wskazujące na źródło produkcji energii oraz wartości środowiskowe, które wiążą się z zastosowaniem energii ze źródeł odnawialnych. Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do świadectw pochodzenia, gwarancje pochodzenia nie są nośnikiem praw majątkowych. Mimo tego, są one przedmiotem obrotu, co może stanowić dodatkowy element przychodu producenta energii ze źródeł odnawialnych. Zaznaczyć należy, że gwarancje pochodzenia stanowią jedyny dokument, który pozwala zidentyfikować pochodzenie zużytej energii, co ma kluczowe znaczenie w przypadku oznaczenia przedmiotu świadczenia, jakim jest energia elektryczna ze źródeł odnawialnych. W przypadku sprzedaży gwarancji pochodzenia „w powiązaniu” z energią elektryczną, możliwe jest bowiem wiarygodne

oznaczenie przedmiotu umowy jako energii ze źródeł odnawialnych. W sytuacji rosnącej społecznej świadomości dotyczącej ekologii, czy w świetle nakładanych na przedsiębiorców zobowiązań wpisujących się w treść zrównoważonego rozwoju, gwarancje pochodzenia są elementem, który długofalowo może wpływać na wzrost popytu na energię produkowaną z instalacji OZE, o czym świadczą zresztą szybko rosnące ceny gwarancji pochodzenia notowane na rynku regulowanym.

Zakończenie

W ramach wstępu do niniejszej rozprawy doktorskiej określono główny problem badawczy polegający na występowaniu różnic dotyczących wykorzystywania przez organy państwa publicznoprawnych instrumentów oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w stosunku do sprzedaży energii ze źródeł nieodnawialnych.

Zidentyfikowanie problemu badawczego doprowadziło do postawienia dwóch, kierunkowych tez badawczych. Pierwsza teza obejmowała stwierdzenie, że możliwe jest wskazanie środków o charakterze publicznoprawnym, które znajdują zastosowanie do oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, przy czym środki te uregulowane zostały odmiennie lub są odrębne względem instrumentów oddziaływania na sprzedaż energii ze źródeł konwencjonalnych. Z kolei, w myśl drugiej tezy, wspomniana różnica związana z ingerencją władzy w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych powodowana jest głównie znaczeniem energetyki odnawialnej w perspektywie realizacji celów polityki energetycznej motywowanych kierunkami rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii przyjmowanymi przez UE.

W świetle przeprowadzonych badań, obie przedstawione tezy znajdują potwierdzenie. Zawarte w rozprawie doktorskiej rozważania świadczą bowiem o tym, że oddziaływanie państwa w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych urzeczywistniane jest poprzez środki prawne autonomiczne dla obszaru regulacji energetyki odnawialnej. U podstaw wiąże się to przede wszystkim z publicznoprawnym statusem energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – mimo braku definicji legalnej tego pojęcia, kategoria ta wyraźnie odróżniana jest przez ustawodawcę jako przedmiot regulacji. Poza tym widoczne są różnice dotyczące delimitacji przez władzę obszaru wolności działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zarówno na podstawie ingerencji odnoszącej się wprost do sfery

umów sprzedaży, jak i wykorzystania kompetencji nadzorczo-kontrolnych.

Zwieńczeniem i zarazem najbardziej widocznym przejawem wspomnianej odrębności regulacyjnej energetyki odnawialnej, jest zastosowanie przez państwo instrumentów promujących wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych.

Niniejsza dysertacja odnosi się również do podstaw, które stoją za ingerencją państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Przeprowadzone badania dowiodły, że materializują się one w formie przesłanek oraz celów interwencji, przy czym obie te kategorie wiążą się z realizacją założeń wynikających z polityki energetycznej. W przypadku przesłanek mowa jest bowiem głównie o wykładni „ważnego interesu publicznego”, definiowanego przez organy państwa z uwzględnieniem rzeczowej polityki energetycznej. Natomiast cele oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych artykułowane są wprost w dokumentach konkretyzujących politykę energetyczną państwa lub w aktach prawnych służących jej realizacji. W tej optyce bliskie powiązanie instrumentów normatywnych oddziaływania na gospodarkę oraz polityki energetycznej wpisuje się w praktykę działań interwencjonistycznych państwa. Daje się przy tym zauważyć, że skala rzeczowego interwencjonizmu, jak i jego forma dotycząca stosowanych środków pozostaje pod znaczącym wpływem UE, która w obszarze odnawialnych źródeł energii prowadzi politykę nakierowaną na szybki wzrost udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, długofalowo mającą przyczynić się do realizacji celu neutralności klimatycznej. Proces ten widoczny jest w obszarze przyjmowanej legislacji, która w sposób bezpośredni lub pośredni - poprzez wymaganą implementację do prawa krajowego - wpływa na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych. Można go zauważyć również w sferze dokumentów programowych unijnego *soft law* wyznaczających kierunki oddziaływania unijnego na tę sferę gospodarki.

Sformułowanie wniosków podsumowujących wymaga odwołania się do systematyki niniejszej rozprawy doktorskiej.

Badania przeprowadzone w rozdziale pierwszym zmierzały do wykazania, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych może stanowić odrębny przedmiot obrotu gospodarczego, a owa odrębność ma charakter doniosły prawnie. Punktem wyjścia do tych rozważań była analiza pojęcia „odnawialnych źródeł energii”. To bowiem właśnie źródło pochodzenia stanowi podstawowy wyróżnik tej kategorii energii elektrycznej. Wspomniana analiza uwzględniała zarówno wymiar techniczno-przyrodniczy tego pojęcia, jak również normatywny.

W wyniku badań stwierdzić można, że choć w naukach technicznych panuje konsensus w zakresie uznania za źródła odnawialne pewnego wiodącego kręgu technologii, do których zalicza się m.in. produkcję energii z promieniowania słonecznego, wiatru, wody czy biogazu, to jednak katalog źródeł odnawialnych ulega stopniowemu rozszerzeniu na skutek postępu technologicznego. Poza tym, w niektórych przypadkach powstają wątpliwości dotyczące zaszeregowania niektórych podtypów energii jako pochodzących ze źródeł odnawialnych. Jest to więc niejednolicie pojmowana grupa źródeł energii, których wspólnych mianownikiem powinna być zdolność do ciągłej, samoczynnej regeneracji, zasadniczo nie wymagającej działalności człowieka.

Mimo niejasności pojawiających się w obrębie nauk technicznych, pojęciu odnawialnych źródeł energii nadano znaczenie normatywne. Obecnie jego definicja legalna funkcjonuje w ustawie o odnawialnych źródłach energii i obejmuje zamknięty katalog rodzajów energii, które mogą być określane mianem odnawialnych. Przeprowadzone rozważania dowiodły rozbieżności w ujęciu normatywnym tej kategorii występującej pomiędzy ustawą krajową, a prawodawstwem unijnym posługującym się pojęciem „energii ze źródeł odnawialnych”. Występująca niezgodność terminologiczna może być pojmowana jako naruszenie zasady prawidłowej legislacji, zarówno w zakresie implementacji przepisów unijnych, jak również w kwestii

jasności prawa, bowiem treść definicji krajowej w istocie skupia się na rodzajach energii uznawanej za odnawialne, a nie na jej źródłach. Zarazem warto zauważyć, że pomimo wspomnianej rozbieżności terminologicznej, prawo krajowe przypisuje cechę odnawialności nieomal wszystkim technologiom, które uznawane są za źródła energii odnawialnej zgodnie ze znowelizowaną unijną dyrektywą RED II.

Ustalenie znaczenia normatywnego odnawialnych źródeł energii umożliwiło zbadanie statusu prawnego energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu sprzedaży. Jest on złożony i musi uwzględniać zarówno perspektywę prywatnoprawną, jak i publicznoprawną. Odnosząc się do pierwszej z nich, opierającej się głównie o kodeks cywilny zauważyć trzeba, że choć energia nie jest rzeczą, to jednak może być ona przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Potwierdza to zresztą prawo unijne, które jednoznacznie klasyfikuje energię elektryczną jako towar. Jednocześnie unormowania prywatnoprawne nie różnicują statusu energii, która wyprodukowana została w źródłach odnawialnych. Różnice te widoczne są na płaszczyźnie publicznoprawnej, która uwzględnia wymiar społeczno-gospodarczy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wydaje się, że to właśnie głównie zastosowanie środków prawa publicznego decyduje o istnieniu odrębności energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu obrotu. Dotyczy to zarówno kwestii identyfikacji energii jako pochodzącej ze źródeł odnawialnych, ale także zastosowania instrumentów prawa publicznego różnicujących sytuację prawną jej wytwórców i sprzedawców.

Ostatnim zagadnieniem podjętym w pierwszym rozdziale było określenie katalogu aktów prawnych, w których unormowano środki oddziaływania na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mając na uwadze zakres podejmowanego problemu, katalog zakreślony w niniejszej dysertacji nie jest zamknięty. Jak wynika z przeprowadzonych badań, obszar ten regulowany jest na poziomie prawa krajowego oraz prawa unijnego. Kategoria prawa międzynarodowego jedynie w sposób pośredni odnosi się do

sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ujmując rozwój energetyki odnawialnej jako element przeciwdziałania zmianom klimatu związany z dążeniem do zrównoważonego rozwoju.

W ramach rozważań poświęconych prawu unijnemu oraz prawu krajowemu przedstawiono reguły dotyczące wykonywania kompetencji w dziedzinie energii i wykazano, że zgodnie z zasadą zajętą pola, wynikającej z orzecznictwa TSUE, legislacja krajowa ma charakter subsydiarny względem prawodawstwa europejskiego, co oznacza, że państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie, dopóki UE nie postanowi uregulować ich sama. Ma to znaczący wpływ na uformowanie się legislacji na poziomie krajowym. Obserwowany jest bowiem proces europeizacji prawa energetycznego, zarówno na płaszczyźnie bezpośredniego odwoływania się do prawa europejskiego w ramach aktów prawa krajowego, jak również poprzez implementację unijnych dyrektyw. Pochodną tego zjawiska jest z kolei proces inflacji prawa energetycznego, który widoczny jest na przykładzie szybkiej a zarazem dość chaotycznej rozbudowy ustawy prawo energetycznej, a także poprzez tworzenie ustaw o coraz węższym zakresie przedmiotowym. Można to zaobserwować na przykładzie ustawodawstwa dotyczącego sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, w ramach którego, początkowo doszło do wyodrębnienia ustawy o odnawialnych źródłach energii, natomiast obecnie legislacja schodzi na poziom normowania poszczególnych technologii uznawanych za odnawialne – przykładem jest ustawa o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

W drugim rozdziale dysertacji doktorskiej zidentyfikowane zostały najważniejsze przesłanki oraz cele związane z interwencją władzy państwowej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Potwierdzono tym samym, że występowanie różnic pomiędzy oddziaływaniem państwa na sprzedaż energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych i nieodnawialnych odnosi się nie tylko do sfery instrumentów wykorzystywanych przez władzę

państwową. Rzeczona odmienność jest bowiem zjawiskiem szerszym, w ramach którego należy uwzględnić także inne kierunki realizacji polityki energetycznej związane z obszarem energetyki odnawialnej, jak również specyficzne pojmowanie wartości uzasadniających ingerencję władzy w obszar wolności działalności gospodarczej sprzedawców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Autonomizacja instrumentów normatywnych w zakresie OZE ma więc podłoże polityczne i częściowo aksjologiczne.

W świetle przeprowadzonych rozważań, przesłanki oddziaływania państwa na obszar wolności działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą energii stanowią kryteria uzasadniające dopuszczalność i zakres oddziaływania publicznoprawnego na tę sferę stosunków gospodarczych. Ich rozpoznanie wymaga odwołania się do art. 22 Konstytucji RP stanowiącego, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jak wynika z analizy orzecznictwa dostrzegalne jest, że interpretacja „ważnego interesu publicznego” w kontekście oddziaływania państwa na sektor energetyczny pozwala na szczególnie pogłębioną interwencję państwa w tym obszarze gospodarki, co uzasadniane jest przede wszystkim znaczeniem społeczno-gospodarczym energii. Wobec tego przesłanka „ważnego interesu publicznego” wykładana jest liberalnie i nie można wskazać oznaczonego katalogu desygnatów stojących za tym pojęciem.

Dokonana analiza potwierdza również kierunkowość interwencji państwa w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, która zmierzać ma do osiągnięcia stawianych przez władzę publiczną celów. Na poziomie ogólnym wspomniane cele powinny urzeczywistniać zasadę dobra wspólnego. Przechodząc do rozważań szczegółowych należy podnieść problem rozproszenia celów przyświecających interwencji publicznoprawnej w tym obszarze stosunków gospodarczych. Ich identyfikacja możliwa jest przede wszystkim w ramach polityki energetycznej państwa. Obecnie, w zakresie energetyki odnawialnej, jest ona konkretyzowana głównie

poprzez „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” oraz „Politykę Energetyczną Polski do 2040 r.”. Przeprowadzone badania dowiodły, że oba wspomniane dokumenty należy uznać za nieaktualne w kontekście obecnych ram wyznaczanych przez prawo unijne. Dotyczy to zwłaszcza nowych celów w sprawie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym, określonych na poziomie dyrektywy RED III, a także przewidzianych w rzeczonych dokumentach instrumentów oddziaływania na sektor energetyczny.

Poza polityką energetyczną zasadnicze znaczenie dla kierunków oddziaływania państwa na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych mają również wartości przyjmowane przez ustawodawcę. Ich określenie możliwe było w oparciu o analizę celów regulacji zawartych wprost w aktach normatywnych, jak również w uzasadnieniach do ich projektów. Dodatkowym źródłem umożliwiającym określenie rzeczonych celów oddziaływania jest także analiza aksjologii prawa gospodarczego publicznego. Wśród najczęściej identyfikowanych wartości wskazać należy przede wszystkim ochronę środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Często wskazywanym celem interwencji jest również wypełnianie zobowiązań międzynarodowych oraz realizacja polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Przeprowadzone badania pozwoliły także na stwierdzenie, że częstokroć dochodzi do przenikania się przesłanek i celów oddziaływania publicznoprawnego na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Dotyczy to zwłaszcza ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego. Obie te kategorie mogą stanowić jednocześnie przesłankę, jak i cel interwencji państwa w gospodarce. Zarazem nie sposób wskazać tej wartości, która miałaby prymarny wpływ na ukształtowanie się interwencji publicznoprawnej w sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Problematyka odnawialnych źródeł energii, choć zazwyczaj sprzyja ograniczeniu uciążliwości środowiskowej energetyki, nie

może być ściśle kwalifikowana jako instrument ochrony środowiska. Nadużyciem byłoby również stwierdzenie, że wartością dominującą w zakresie publicznoprawnego oddziaływania na ten obszar jest bezpieczeństwo energetyczne, choć niewątpliwie odnawialne źródła energii stanowią jego ważną determinantę. W końcu wskazać należy, że choć spełnianie zobowiązań międzynarodowych oraz dostosowanie się do regulacji unijnych stanowi kluczowy czynnik w kontekście formowania się legislacji zawierającej instrumenty oddziaływania na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych, to jednak tempo implementacji przepisów europejskich, czy adaptacji standardów polityki energetycznej do kierunków unijnych nie pozwala przyjąć, że powyższa kwestia ma prymarny wpływ na publicznoprawne oddziaływanie w obszarze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Badania uwzględnione w rozdziale trzecim zmierzały do przedstawienia umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przestrzeni ingerencji publicznoprawnej. W rezultacie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że status prawny umowy sprzedaży energii wyznaczany jest zarówno przez przepisy prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Oba te porządki prawne przenikają się w ramach umowy sprzedaży energii i nie sposób wyznaczyć jest w tym przypadku jakiegokolwiek hierarchii, czy podporządkowania któregoś z rzeczonych reżimów prawnych. Z jednej strony, mowa jest bowiem o stosunku zobowiązaniowym, którego podstawy określone są przez prawo cywilne, z drugiej strony prawo publiczne znacząco ogranicza zakres swobody kontraktowania na skutek wykorzystania obszernego katalogu instrumentów oddziaływania.

Katalog ten zawiera instrumenty zarówno uniwersalne – dotyczące szeroko pojętej sprzedaży energii, jak i specyficzne dla sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Na podstawie tych instrumentów daje się zauważyć proces paternalizacji, rozumiany jako znaczące ograniczenie samodzielności podmiotów na nim funkcjonujących poprzez zbyt głębokie uzależnienie ich

funkcjonowania od regulacji publicznej. W ramach relacji paternalistycznej państwo władczo oddziałuje na umowy sprzedaży, narzucając uczestnikom rynku elementy, które zazwyczaj objęte są swobodą kontraktowania. Wiąże się to z nałożeniem na nich ograniczeń polegających m.in. na zastrzeżeniu obowiązkowych składników umowy sprzedaży energii czy określeniu rozbudowanych obowiązków informacyjnych.

Wspomniana paternalizacja szczególnie widoczna jest w obszarze umów, których przedmiotem sprzedaży jest energia elektryczna wytworzona ze źródeł odnawialnych. Organy państwa specyficznie regulują ich treść. Wymagane jest bowiem uwzględnienie składników właściwych dla umowy sprzedaży energii, w rozumieniu ogólnym. Poza tym, w przypadku umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii, państwo rozbudowuje obowiązkowe składniki umowy, określając dodatkowe, obligatoryjne postanowienia właściwe dla umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Innym przejawem oddziaływania są obowiązki notyfikacyjne odnoszące się do zawierania umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Co więcej, państwo wpływa na status prawny stron umowy, reglamentując możliwość podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej poprzez koncesje lub wpis do rejestru wytwórców energii w małej instalacji. Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje działalność państwa w obszarze kształtowania statusu prawnego podmiotów wytwarzających energię w ramach zjawiska energetyki lokalnej. W tym zakresie ograniczenie wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do działalności podmiotów niesprofesjonalizowanych połączone jest bowiem bezpośrednio z mechanizmami promującymi rozwój energetyki odnawialnej.

W ramach badań wykazano również istnienie instrumentów prawnych głęboko ingerujących w zasadę autonomii woli stron, przyjmujących formę przymusu kontraktowania przez sprzedawcę zobowiązanego lub zawarcia umowy sprzedaży na skutek

rozstrzygnięcia sporu przez Prezesa URE w trybie art. 8 u.p.e. Choć nie zmienia to faktu, że ów stosunek prawny ciągle zawiera elementy prywatnoprawne, charakterystyczne dla prawa zobowiązań, to jednak świadczy to o głębokiej publicyzacji tego obszaru relacji gospodarczych.

W świetle przedstawionej analizy najbardziej krytycznie należy ocenić działalność państwa w związku z oddziaływaniem na ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jest to płaszczyzna kluczowa z perspektywy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze energetyki odnawialnej, determinująca jego dalszy rozwój, zarówno pod kątem działalności operacyjnej sprzedawców energii, jak również w zakresie warunków inwestycyjnych, umożliwiających dalszą rozbudowę potencjału wytwórczego instalacji odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Na podstawie badań wskazać można trzy podstawowe kierunki widoczne w ramach państwowego wpływu na problematykę sprzedaży energii elektrycznej. Pierwszy z nich ma charakter deregulacyjny i wiąże się z poszerzeniem marginesu swobody działalności gospodarczej sprzedawców energii, w ramach procesu liberalizacji rynku energii. W ramach drugiego kierunku zaobserwować można mechanizmy, które, mimo postępującej deregulacji, mają zapewnić państwu możliwość oddziaływania na rynek źródeł odnawialnych poprzez zastosowanie systemów wsparcia. Wreszcie wyróżnić można trzeci kierunek, polegający na nadzwyczajnej interwencji władzy w ceny sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, opierający się o wprowadzenie obowiązkowych odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny. W ten sposób, w okresie między 1 grudnia 2022 r. a 31 grudnia 2023 r., władza doprowadziła do ustanowienia maksymalnego pułapu przychodów uzyskiwanych na podstawie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz gwarancji pochodzenia. W świetle przeprowadzonych rozważań, nawet mając na uwadze kryzys energetyczny, uznać trzeba, że stopień rzeczony ingerencji publicznoprawnej był zbyt głęboki i nieadekwatny. Po pierwsze

bowiem graniczny poziom przychodów dla odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny został określony w sposób jednolity, z pozycji władzy legislacyjnej, przy zupełnym pominięciu roli regulatora rynku energetycznego. Po drugie, w sposób ewidentny zlekceważono zasadę pewności prawa, mającą kluczowe znaczenie jako determinanta warunków inwestycyjnych dla wytwórców i sprzedawców energii. Po trzecie, wykroczone poza maksymalny termin obowiązywania ograniczeń cenowych, określony przez prawo europejskiej.

Na podstawie przeprowadzonych w rozdziale trzecim badań, zaobserwować można, że istotną słabością państwowego oddziaływania na sferę umów sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest niekonsekwencja w realizacji kierunków polityki energetycznej. W sposób najbardziej ewidentny widoczna jest ona na płaszczyźnie wprowadzenia maksymalnych pułapów przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, przy jednoczesnym utrzymywaniu systemów wsparcia i realizacji założeń polityki energetycznej, co do zasady koncentrujących się na dążeniu do rozwoju odnawialnych źródeł energii. Przejawów niekonsekwencji jest jednak znacznie więcej, na potwierdzenie czego wskazać można problem stosunkowo częstych zmian prawnych dotyczących obliwa giełdowego, czy ewidentnej nadregulacji wynikającej z państwowego oddziaływania na sferę umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wbrew dyspozycji określonej w art. 15 ust. 8 dyrektywy RED II nakazującej państwom członkowskim ocenę i usuwanie barier regulacyjnych i administracyjnych w tym zakresie.

Rozważania przeprowadzone w rozdziale czwartym dysertacji zmierzały do przedstawienia modelu uprawnień kontrolnych i nadzorczych odnoszących się do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, potwierdzającego występowanie odmienności lub odrębności w zakresie oddziaływania państwa na tę sferę stosunków gospodarczych. Określono także znaczenie kategorii nadzoru i kontroli w ramach prawa energetycznego oraz relację obu tych funkcji. Jak można zauważyć stanowią one odrębne, choć ściśle

powiązane kategorie, których podstawowym kryterium wykorzystania jest dążenie do zapewnienia legalności prowadzenia działalności gospodarczej. Stworzenie modelu uzasadnione było obszernością zidentyfikowanych zadań wpisujących się w wykonywanie funkcji kontrolnej i nadzorczej, a także ich rozproszeniem w ramach szerokiego grona organów wykonujących zadania administracji gospodarczej.

W wyniku badań uznać trzeba, że centralną rolę w modelu nadzoru i kontroli nad sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pełni Prezes URE. Jego uprawnienia dotyczą najważniejszych aspektów działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych i ulegają szybkiej rozbudowie. Wśród kompetencji nadzorczych i kontrolnych Prezesa URE wyróżnić można dwie główne grupy. Pierwsza z nich odnosi się do kompetencji wykonywanych na etapie podejmowania działalności gospodarczej przez wytwórcę energii ze źródeł odnawialnych. W jej ramach największe znaczenie przepisać trzeba nadzorowi reglamentacyjnemu, który wiąże się z postępowaniem koncesyjnym. W tym zakresie zaobserwowano zdecydowaną nadbudowę dotyczącą obowiązku koncesyjnego, który w przypadku instalacji odnawialnych źródeł energii rozciąga się na instalacje o mocy przekraczającej 1 MW. Próg ten określony jest zdecydowanie niżej niż w przypadku jednostek konwencjonalnych, w przypadku których koncesja na wytwarzanie energii elektrycznej wymagana jest dopiero od poziomu powyżej 50 MW.

Z kolei druga grupa kompetencji aktualizuje się wobec bieżącego wykonywania działalności gospodarczej przez wytwórcę. Na tym etapie Prezes URE uprawniony jest do kontroli dotyczącej prawidłowości wykonywania działalności gospodarczej na podstawie koncesji lub wpisu do rejestru wytwórców w małych instalacjach. Na tej podstawie jego kompetencje rozciągają się także na kontrolę działań związanych z zawarciem umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Zidentyfikowaną słabością wspomnianych regulacji jest jednak problem ciągle niejasnej relacji przepisów prawa energetycznego i prawa przedsiębiorców, zwłaszcza

w odniesieniu do zakresu ewentualnej kontroli Prezesa URE. Warto zaznaczyć, że jak wynika z rozważań, nie jest to jedyny przejaw nadzoru i kontroli wykonywanych przez regulatora energetycznego w przypadku prowadzenia bieżącej działalności gospodarczej przez sprzedawcę energii. Wystarczy zwrócić uwagę na znaczenie tego organu w kontekście rozliczeń sprzedaży energii w ramach systemów wsparcia, a także odpisów na Fundusz Wyrównania Różnicy Ceny. Rewersem tego zjawiska jest jednak rozproszenie i niekomplementarność różnych trybów kontroli określonych w prawodawstwie energetycznym.

Sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest obszarem, w którym aktualizują się również kompetencje Prezesa UOKIK. Przeprowadzone analizy potwierdziły, że problematyka ochrony i rozwoju konkurencji w sektorze energetycznym stanowi zakres, w którym dochodzi do nakładania się kompetencji Prezesa URE oraz Prezesa UOKIK. Choć w świetle przeanalizowanych aktów normatywnych nie sposób przedstawić czytelnej granicy rozdzielającej uprawnienia obu regulatorów, to w świetle orzecznictwa oraz dorobku piśmiennictwa należy stwierdzić, że podstawowym kryterium rozróżniającym działalność obu organów jest moment reakcji na procesy obserwowane na rynku. Prezes UOKIK, co do zasady, podejmuje działania *ex post*, a w ramach uprawnień Prezesa URE są głównie kompetencje do działań uprzedzających – *ex ante*.

W dysertacji doktorskiej podkreślono, że w perspektywie sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, kluczowe zadanie Prezesa UOKIK polega na dbałości o prokonkurencyjną strukturę rynku energetycznego. Jest to warunek pełnej integracji źródeł odnawialnych z tymże rynkiem, zwłaszcza, że ciągle odznacza się on stosunkowo wysokim stopniem koncentracji, przy znaczącym udziale w tymże rynku spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa. Innym ważnym aspektem, który powinien być przedmiotem szczególnego zainteresowania regulatora jest kwestia potencjalnego nadużycia pozycji dominującej przez operatorów systemu

dystrybucyjnego funkcjonujących w ramach przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Jest to związane zarówno z kwestią przyłączeń źródeł odnawialnych do sieci, jak również z przeprowadzaniem dystrybucji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zwłaszcza w kontekście redysponowania mocą jednostek w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym.

Ponadto, rozważania przeprowadzone w rozdziale czwartym dowiodły występowania decentralizacji w zakresie przypisania zadań nadzorczych i kontrolnych związanych ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Część z nich wykonywana jest bowiem przez podmioty niefunkcjonujące w ramach formalnych struktur administracji publicznej. Dotyczy to zwłaszcza zadań wykonywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Ustawodawca przypisał im kompetencje nadzorcze oraz kontrolne, polegające m.in. na możliwości wydawania poleceń wobec innych uczestników rynku energetycznego. Innym przejawem decentralizacji jest powierzenie istotnych zadań publicznych Zarządcy Rozliczeń S.A., który pełni obecnie m.in. funkcję operatora rozliczeń energii odnawialnej. W badaniach zakwestionowano celowość powierzenia tychże zadań podmiotowi działającemu w formie spółki prawa handlowego, w sytuacji, gdy jego działalność w zasadzie całkowicie skoncentrowana jest na realizacji zadań publicznych. Zakres uprawnień tego podmiotu, na obecnym etapie, wydaje się nieadekwatny i należałoby rozważyć zastąpienie go jednostką działającą w formie właściwej dla prawa publicznego.

W rozdziale piątym zbadane zostały instrumenty wspierające wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Stanowi on zarazem przedostatnią część niniejszej rozprawy doktorskiej, poprzedzając jej zakończenie. Taki porządek wynika głównie z różnic dotyczących kierunków oddziaływania władzy publicznej. Rozdział trzeci oraz czwarty poświęcone zostały głównie problematyce delimitacji obszaru wolności działalności gospodarczej.

Tymczasem przedmiot analizy podjętej w ramach rozdziału piątego polega na realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki. Jest to więc część związana szczególnie z problematyką upowszechniania odnawialnych źródeł energii, skupiona przede wszystkim na dodatkowych uprawnieniach sprzedawców energii.

Na podstawie badań zidentyfikowano, że wykorzystanie wspomnianych instrumentów wspierających, normatywnie zakorzenione jest w ramach konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Dostrzeżono także ich bezpośredni związek z realizacją celów o charakterze politycznym, przewidzianych głównie w ramach polityki energetycznej. W ramach analizy określono główne kierunki związane z wykorzystaniem instrumentów wspierających, uznając, że zmierzają one do zwiększenia atrakcyjności finansowej wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz poprawy warunków inwestycyjnych w sektorze energetyki odnawialnej. Wiąże się to ze zjawiskiem występowania barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, które mają głównie charakter rynkowy oraz administracyjno-prawny. Utrudniają, a niekiedy, uniemożliwiają one osiągnięcie celów dotyczących rozwoju energetyki odnawialnej na warunkach wyłącznie wolnorynkowych, co motywuje państwo do ingerencji w gospodarkę, polegającej na zastosowaniu instrumentów wspierających produkcję tego typu energii. Wynika z tego zarazem, że posługiwanie się przez państwo mechanizmami wsparcia powinno mieć w tym przypadku jedynie wymiar przejściowy, zmierzający do usunięcia rzeczonych barier lub osiągnięcia celów określonych w polityce energetycznej.

W dalszej części rozdziału piątego wprowadzono typologię, zmierzającą do wyróżnienia tych instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, które w szczególności powiązane są z jej sprzedażą. Wśród nich wskazano przede wszystkim systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii, w rozumieniu bezpośrednim, a także mechanizm wydawania gwarancji pochodzenia. Związek pozostałych instrumentów wspierających przewidzianych w polskim systemie normatywnym z

problematyką sprzedaży jest bowiem jedynie pośredni, gdyż dotyczą one przede wszystkim ułatwień na etapie procesu inwestycyjnego czy poprawy fiskalnych aspektów działalności wytwórców.

Podczas przeprowadzonych rozważań dokonano identyfikacji systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii oraz przypisanych im mechanizmów rozliczeń. W świetle niniejszej analizy systemem o największym znaczeniu w odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest obecnie system aukcyjny. Wynika to z jego powszechności, ilości zakontraktowanego wolumenu energii w ramach systemu, ale także bezpośredniego sprzężenia mechanizmu wsparcia właśnie ze sprzedażą energii. Dostrzeżono jednak zachodzące obecnie trudności związane z jego funkcjonowaniem, polegające przede wszystkim na coraz mniejszym zainteresowaniu przystąpieniem do systemu przez nowych oferentów oraz nieelastycznością mechanizmu rozliczeń w kontekście głębokich zmian cenowych na rynku energii.

Wśród pozostałych systemów wsparcia dokonano analizy funkcjonowania systemu świadectw pochodzenia oraz systemów opartych o stałą cenę zakupu energii: *feed in tariff* oraz *feed in premium*. Oba te warianty, choć przysłużyły się do rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce, dysponują zasadniczymi mankamentami. W przypadku świadectw pochodzenia zaobserwować można bowiem wysokie ryzyko związane z niestabilnością warunków finansowych wsparcia. Z kolei systemy oparte o stałą cenę zakupu wiążą się z ograniczeniem aktywności uczestników rynku energii.

W końcowej części przedstawiono również systemy rozliczeń prosumentów, mające jednak wymiar pomocniczy odnoszący się do zagospodarowania nieskonsumowanych nadwyżek energii. Dokonano również analizy mechanizmu wydawania gwarancji pochodzenia. Wykazano, że ma on kluczowe znaczenie z perspektywy identyfikacji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jako przedmiotu obrotu. Zaobserwowano również rosnący potencjał związany z efektywnością wsparcia poprzez mechanizm wydawania gwarancji pochodzenia, co potwierdzone jest rosnącym popytem i ceną za ich zakup.

Odnosząc rozważania przeprowadzone w rozdziale piątym do całości niniejszej dysertacji doktorskiej, uznać należy, że obszar wsparcia gospodarki stanowi tę płaszczyznę ingerencji państwowej, w ramach której najpowszechniej widoczne są różnice pomiędzy oddziaływaniem państwa na energetykę odnawialną w porównaniu do innych źródeł energii. Choć odnawialne źródła energii nie są jedynym subsydiowanym podsektorem energetycznym, to jednak wskazać można instrumenty pomocowe, które ściśle związane są właśnie ze sprzedażą energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Nie budzi wątpliwości, że wynika to ze szczególnej roli energetyki odnawialnej określonej w ramach krajowej i unijnej polityki energetycznej. Obserwacja działań organów państwa prowadzi bowiem do konstatacji, że działania liberalizacyjne w ramach rynku energii uznane zostały za niewystarczające do realizacji najważniejszych celów związanych ze wzrostem udziału energetyki odnawialnej. Wydaje się jednak, że pełna realizacja tych założeń możliwa będzie jedynie wówczas, gdy stosowanie instrumentów wspierających harmonizowane będzie z działaniami władz nakierowanymi na poprawę otoczenia infrastrukturalnego, zwłaszcza w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej, umożliwiającej wykorzystanie potencjału wytwórczego instalacji odnawialnych źródeł energii.

Wnioski wywiedzione w rezultacie przeprowadzonych badań pozwalają na sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Pierwsza grupa tychże postulatów nakierowana jest na zmiany pojęciowe w systemie normatywnym. Chodzi o zastąpienie występującego w krajowym ustawodawstwie pojęcia definiowanego „odnawialnych źródeł energii” poprzez zastosowanie terminu „energii ze źródeł odnawialnych”, będącego dużo bardziej adekwatnym, zarówno biorąc pod uwagę treść *definiensu* występującego w art. 2 pkt 22 u.o.z.e. jak również harmonizację z prawem unijnym. Druga ze zmian terminologicznych, postulowana już zresztą uprzednio w piśmiennictwie, dotyczy zastąpienia pojęcia „przedsiębiorstwa energetycznego” kategorią „przedsiębiorcy energetycznego”, która

wydaje się dużo lepiej dostosowana do podmiotowej definicji wspomnianego pojęcia, zawartej w prawie energetycznym.

Odrębna część postulatów *de lege ferenda* dotyczy konieczności pilnej aktualizacji głównych dokumentów określających politykę energetyczną państwa: „Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.” oraz „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”. W swojej obecnej treści nie uwzględniają one aktualnych założeń unijnej polityki energetyczno-klimatycznej ani sytuacji polskiego sektora energetycznego po kryzysie energetycznym związanym z inwazją Rosji na Ukrainę. Warto przy tym podnieść konieczność zmiany art. 15 u.p.e. stanowiącego o tym, że Rada Ministrów, w drodze uchwały, co 5 lat, przyjmuje politykę energetyczną państwa. W nowej treści powinien on bowiem uwzględniać dyspozycję dotyczącą składania cyklicznych sprawozdań z jej realizacji, na wzór krajowego planu na rzecz energii i klimatu, co wzmocniałoby kontrolę społeczną nad tą częścią wykonywania zadań publicznych. Innym ważnym problemem jest obecnie brak systemowych gwarancji zapewniających koherencję obu tych dokumentów, co może utrudniać konsekwentną realizację polityki gospodarczej. W związku z tym postulować należy zmianę art. 15a. u.p.e. poprzez dodanie ust. 2 w którym należałoby uwzględnić zobowiązanie do aktualizacji polityki energetycznej państwa przez Radę Ministrów w odpowiednim terminie odnoszącym się do dokonania oceny i przyjęcia przez Komisję Europejską krajowego planu na rzecz energii i klimatu lub jego zmienionej wersji.

Trzecia grupa postulatów *de lege ferenda* ma charakter deregulacyjny. Choć pewność obrotu gospodarczego uzasadnia wprowadzenie do polskiego porządku prawnego definicji umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii, to jednak należałoby odstąpić w art. 5 ust. 2d u.p.e. od przypisywania tejże umowie jedynych właściwych jej sposobów dostarczania energii. Jest to nadmierna ingerencja w swobodę kontraktowania, która powoduje ograniczenie możliwości zawierania tego typu umów przez część podmiotów, które mogłyby funkcjonować

na rynku energii. Poza tym nieprawidłowe wydaje się, że w art. 5 ust. 2e u.p.e. ustawodawca nakazuje uwzględnienie w ramach umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonego z odnawialnego źródła energii składników, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.e., wspólnych dla innych typów umowy sprzedaży energii. Uwzględnienie tychże postanowień w umowie i tak nie wpływa na jej ważność, prowadzi natomiast do dodatkowego ograniczenia stron umowy, które mają być zobowiązane do określenia m.in. takich elementów jak sposób prowadzenia rozliczeń, wysokość bonifikaty za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców, czy odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy. Ingerencja tego typu wydaje się nadmierna, zwłaszcza, że są to umowy zawierane przede wszystkim w obrocie profesjonalnym, między przedsiębiorcami.

Innym przejawem nadmiernej ingerencji organów państwa jest obowiązek notyfikacyjny zawarty art. 5 ust. 11a u.p.e., który nakazuje obecnie poinformować Prezesa URE o zawarciu umowy sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii, a także przekazać organowi informacje o najważniejszych elementach tejże umowy. Ustawodawca powinien rozważyć usunięcie tego przepisu z systemu normatywnego. Wprowadzenie dodatkowej procedury notyfikacyjnej właściwej właśnie dla umów, których przedmiotem sprzedaży jest energia ze źródeł odnawialnych stoi w opozycji do przepisów europejskich nakazujących, co do zasady, uproszczenie otoczenia prawno-administracyjnego dla energetyki odnawialnej. Poza tym podkreślić należy, wadliwość obecnej treści tego obowiązku. Nakazuje on bowiem uprzednie informowanie regulatora o ilości energii zakupionej w ramach umowy, nie uwzględniając całej przestrzeni stosunków umownych opartych o formułę *pay as produced*, w których strony nie czynią precyzyjnych założeń, co do wolumenu energii, z uwagi m.in. na zależność pogodową źródeł odnawialnych. W podobny sposób niepotrzebnie zakłada się wskazanie konkretnej ceny energii, ignorując całą grupę

stosunków umownych, które rozliczane są np. w odniesieniu do przyjętych przez strony indeksów na Towarowej Giełdzie Energii.

Ostania, czwarta część postulatów *de lege ferenda* odnosi się do funkcjonowania systemów wsparcia OZE. Mając na uwadze dwa czynniki ograniczające obecnie rozwój energetyki odnawialne wskazywane w niniejszej rozprawie doktorskiej tj.: coraz mniejszą atrakcyjność finansową rozliczania sprzedaży energii w ramach aukcyjnego systemu wsparcia oraz niedostateczny poziom rozwoju infrastruktury sieciowej, ograniczający możliwość odbioru energii ze źródeł odnawialnych oraz przyłączania nowych jednostek, zaproponować należy mechanizm, który zachęcałby do dokonywania przez wytwórców nakładów na inwestycje poprawiające działanie sieci elektroenergetycznej. Rozstrzygając aukcje, ustawodawca powinien odejść wyłącznie od kryterium niższej ceny, dodatkowo punktując instalacje odnawialnych źródeł energii wyposażone w magazyn energii. Dzięki temu ustawodawca jasno premiowałby działania nakierowane na zwiększenie stabilności funkcjonowania sieci elektroenergetycznej, dając zarazem bodziec do dalszego rozwoju energetyki odnawialnej.

Wykaz wykorzystanych źródeł.

Wykaz aktów normatywnych:

1. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, (JGS Nr. 946/1811, z późn. zm.), austriacki kodeks cywilny.
2. Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738 z późn. zm.), niemiecki kodeks cywilny.
3. Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).
4. Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 123, str. 42 z późn. zm.).
5. Dyrektywa 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 33, str. 22).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca

- dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 94 z późn. zm.).
 10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 153, str. 13 z późn. zm.).
 11. Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 345, str. 75).
 12. Dyrektywa Rady z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz. U. UE. L. z 1985 r. Nr 210, str. 29 z późn. zm.).
 13. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, str. 55 z późn. zm.).
 14. Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) § 3 pkt. 21.
 15. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).
 16. Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 z późn. zm.).
 17. Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).
 18. Lag (2011:1200) om elcertifikat, (SFS 2021:670 z późn. zm.), szwedzka ustawa o certyfikatach energii elektrycznej. Lag (2003:113) om elcertifikat, (SFS 2010:599 z późn. zm.), szwedzka ustawa o certyfikatach energii elektrycznej.

19. Lietuvos Respublikos Atsinaujinanciu ištekliu energetikos istatymas (Valstybes žinios, 2011, Nr. 62-2936 z późn zm.), litewska ustawa o energii odnawialnej. Porozumienie o Międzynarodowym Programie Energetycznym, sporządzone w Paryżu dnia 18 listopada 1974 r., ze zmianami z dnia 30 listopada 2007 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1367 z późn. zm.).
20. Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 207, str. 6.).
21. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).
22. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 z późn. zm.).
23. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).
24. Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. poz. 819 z późn. zm.).
25. Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).
26. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 442, str. 1).

27. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 187, str. 1 z późn. zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz. U. poz. 2166).
29. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 1596).
30. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku (Dz. U. Nr 13, poz. 119).
31. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 904).
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1 z późn. zm.).
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 1).
34. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających

- zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198, str. 13 z późn. zm.).
35. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 243, str. 1).
36. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 326, str. 1).
37. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 304, str. 1 z późn. zm.).
38. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 1, str. 1 z późn. zm.).
39. Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 24, str. 1).
40. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2022 r. w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027 (Dz. U. poz. 2085).
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie sposobu obliczania limitu ceny (Dz. U. poz. 2284 z późn. zm.).
42. Statut Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA), przyjęty w Bonn dnia 26 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 203, poz. 1345), art. 3.
43. Traktat Karty Energetycznej oraz Protokół Karty Energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzone w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 105, poz. 985).

44. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).
45. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).
46. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r., Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2016 r. poz. 1006 z późn. zm.).
47. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2021 r. poz. 483 z późn. zm.).
48. Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r. (Dz.U. 1922 nr 34 poz. 277.).
49. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266).
50. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 144 z późn. zm.).
51. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
52. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 594).
53. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 182).
54. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.).
55. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.).
56. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 317).
57. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

58. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
59. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).
60. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2002, Bundesgesetz, mit dem Neuregelungen auf dem Gebiet der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und auf dem Gebiet der Kraft-Wärme-Kopplung erlassen werden (Ökostromgesetz), (BGBl. I No 121/2000 z późn. zm.), austriacka ustawa wprowadzająca nowe regulacje w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz w zakresie skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej.
61. Ustawa z dnia 25 października 2008, Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG, (BGBl. I S. 2074 , z późn. zm.), niemiecka ustawa o energii odnawialnej.
62. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 403).
63. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
64. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).
65. Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 380).
66. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54).
67. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).
68. Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).
69. Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej

- oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).
70. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 311).
71. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.).
72. Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024 (Dz. U. poz. 2088).
73. Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 2370 z późn. zm.).
74. Ustawa z dnia 30 grudnia 2010, Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta, (SK 1396/2010 z późn. zm.), fińska ustawa o dopłatach do produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.
75. Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.).
76. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).
77. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 143 z późn. zm.).
78. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).
79. Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 269 z późn. zm.).
80. Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104 z późn. zm.).

Wykaz Orzecznictwa:

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

1. Wyrok TS z 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa v. ENEL, ECR 1964, nr 585.
2. Wyrok TS z 10 lipca 1984 r. w sprawie C-72/83, Campus Oil, ECLI:EU:C:1984:256.
3. Wyrok TS z dnia 29 stycznia 1985 r., 231/83, Cullet vs. Centre Leclerc, zb. Orz. 1985, s. I-305.
4. Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1990 r. w sprawie C-347/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-4747, pkt 28.
5. Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 1994 r., C-393/92, Communed'Almelo i inni v. NV Energiebedrijf IJsselmij, zb. Orz. 1994, s. I-1477.
6. Wyrok TS z 23 października 1997 r., C-158/94, Komisja Wspólnot Europejskich V. Republika Włoska, ECR 1997, nr 10, poz. I-5789.
7. Wyrok TS z 13 marca 2001 r., C-379/98, Preussenelektra Ag V. Schleswag Ag, Lex Nr 83264.
8. Wyrok TS z 25 października 2001 r., C-398/98, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Republika Grecka, ECR 2001, nr 10B, poz. I-7915.
9. Wyrok TS ETS z 17 lipca 2008 r., C-206/06, Essent Netwerk Noord BV i in. V. Aluminium Delfzijl BV I in., Zotsis 2008, nr 7a, poz. I-5497.
10. Wyrok TS z 21 grudnia 2011 r., C-424/10, Tomasz Ziółkowski I Inni V. Land Berlin, ZOTSiS 2011, nr 12C, poz. I-14035.
11. Wyrok TS z 1 lipca 2014 r., C-573/12, Alands Vindkraft Ab V. Energimyndigheten, Zotsis 2014, Nr 7, Poz. I-2037.
12. Wyrok TS z 2 marca 2017 r., C-4/16, J.D. v. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2017”, nr 3, poz. I-153.

13. Wyrok TS z 22 czerwca 2017 r., C-549/15, E.On Biofor Sverige Ab V. Statens Energimyndighet, Zotsis 2017, Nr 6, Poz. I-490.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego:

1. Orzeczenie TK z 17 maja 2005 r., P 6/04 OTK 2005/5A/50.
2. Orzeczenie TK z 24 maja 2006 r., K 5/05 OTK 2006/2A/18.
3. Uchwała TK z 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.
4. Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.
5. Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4
6. Wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 36, poz. 422.
7. Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82;
8. Wyrok TK z 2.12.2002 r., SK 20/01, Dz.U. z 2002 r. Nr 208, poz. 1778;
9. Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK 2003, Nr 4, poz. 33.
10. Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43.
11. Wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK 2004, Nr 11, poz. 116.
12. Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.
13. Wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.
14. Wyrok TK z 10 lipca 2006 r., K 37/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 79.
15. Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
16. Wyrok TK z 17 lipca 2007 r., P 16/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 79.
17. Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.
18. Wyrok TK z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK-A 2010, nr 6, poz. 59.

19. Wyrok TK z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.
20. Wyrok TK z 27 lutego 2014 r., P 31/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 288.
21. Wyrok TK z 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.
22. Wyrok TK z 11 marca 2015 r. sygn. akt P 4/14 (Dz. U. poz. 369).
23. Wyrok TK z 22 lipca 2020 r., K 4/19, OTK-A 2020, nr 33.

Orzecnictwo Sądu Najwyższego:

1. Postanowienie SN z 29 stycznia 2008 r., I PK 258/07, LEX nr 865914.
2. Uchwała SN z 7 grudnia 2005 r., III SZP 3/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 124.
3. Uchwała SN z 21 grudnia 2007 r., III CZP 74/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 95.
4. Wyrok SN z 13 grudnia 1990 r., III ARN 31/90, OSP 1991, poz. 173.
5. Wyrok SN z 19 września 2002 r., V CKN 1183/00, LEX nr 407049.
6. Wyrok SN z 25 maja 2004 r., III SK 49/04, OSNP 2005, nr 10, poz. 152.
7. Wyrok SN z 19 października 2006 r., III SK 15/06, OSNP 2007, nr 21-22, poz. 337.
8. Wyrok SN z 5 listopada 2008 r., III SK 7/08, OSNP 2009, nr 23-24, poz. 330.
9. Wyrok SN z 15 lipca 2009 r., III SK 34/08, OSNP 2011, nr 7-8, poz. 117.
10. Uchwała SN z 17 grudnia 2010 r., III CZP 130/07, OSNC 2008, Nr 10, poz. 108.
11. Wyrok SN z 20 stycznia 2011 r., III SK 20/10, LEX nr 794506.
12. Wyrok SN z 12 kwietnia 2011 r., III SK 42/10, LEX nr 898422.
13. Wyrok SN z 20 września 2011 r., III SK 5/11, OSNP 2012, nr 19-20, poz. 253.

14. Wyrok SN z 13 lipca 2012 r., III SK 44/11, OSNP 2013, nr 13-14, poz. 167.
15. Wyrok SN z 8 maja 2014 r., III SK 46/13, LEX nr 1482418.
16. Wyrok SN z 12 sierpnia 2014 r., III SK 56/13, LEX nr 1514739.
17. Wyrok SN z 27 listopada 2019 r., I NSK 103/18, LEX nr 2777424.
18. Wyrok SN z 19 września 2019 r., I NSK 81/18, LEX nr 2727466.
19. Wyrok SN z 9 października 2019 r., I NSK 35/18, LEX nr 2727463.
20. Wyrok SN z 17 stycznia 2020 r., IV CSK 579/17, LEX nr 2766614.
21. Wyrok SN z 13 maja 2021 r., III CSKP 30/21, LEX nr 3252249.
22. Wyrok SN z 25 maja 2022 r., I NSKP 6/22, LEX nr 3448134.
23. Wyrok SN z 12 października 2022 r., I NSKP 25/21, LEX nr 3521317.
24. Wyrok SN z 17 lutego 2023 r., II CSKP 644/22, LEX nr 3549747.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Uchwała NSA z 22 maja 2000 r., OPK 1/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 140.
2. Wyrok NSA w Warszawie z 21 grudnia 1992 r., V SA 966/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 98.
3. Wyrok NSA z 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13, LEX nr 1489933.

Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych:

1. Wyrok SA w Warszawie z 25 maja 2012 r., VI ACa 1510/11, LEX nr 1213383.
2. Wyrok SA w Białymstoku z 16 grudnia 2019 r., II AKa 192/19, LEX nr 3268019.
3. Wyrok SA we Wrocławiu z 28 października 2022 r., I AGa 118/22, LEX nr 3433749.

Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych;

1. Wyrok WSA w Gdańsku z 24 stycznia 2013 r., III SA/Gd 658/12, LEX nr 1292047.

Pozostałe orzecznictwo sądów powszechnych

1. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 19 sierpnia 1998 r., XVII Ama 39/98, Wokanda 2001, nr 10, poz. 49.
2. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 21 lipca 1999 r., XVII Ame 24/99, Wok. 2000, Nr 11.
3. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 13 października 1999 r., XVII Ame 35/99, LEX nr 56259.
4. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 27 października 1999 r., XVII Ama 50/99, Wokanda 2001, Nr 5.
5. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 10 maja 2000 r., XVII Ame 59/99, LEX nr 56168.
6. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 24 maja 2000 r., XVII Ame 23/00, LEX nr 56379.
7. Postanowienie SOKIK w Warszawie z 18 sierpnia 2008 r., XVII Amz 28/08, LEX nr 1727965.
8. Wyrok SOKIK w Warszawie z 19 sierpnia 2013 r., XVII AmE 2/12, LEX nr 1899597.
9. Wyrok SOKIK w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., XVII AmE 14/18, LEX nr 2923503.
10. Wyrok SOKiK w Warszawie z 25 listopada 2020 r., XVII AmE 28/19, LEX nr 3127297.
11. Postanowienie SO w Warszawie z 12 maja 2022 r., XXIII Ga 1251/20, LEX nr 3431576.

Wykaz literatury:

1. Altrock M., Lesińska A., *Wsparcia wytwarzania energii w elektrowniach wiatrowych w Niemczech*, [w:] P. Lissoń, K. Ziemiński (red.), *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2018.
2. Azhgaliyeva D., Belitski M., Kalyuzhnova Y., Romanov M., *Policy instruments for renewable energy: an empirical evaluation of effectiveness*, [w:] „International Journal of Technology Intelligence and Planning”, 2018, no. 12 (1).
3. Baehr J., Stawicki E., Antczak J., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003.
4. Ballester, C., Furió, D., *Effects of renewables on the stylized facts of electricity prices*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2015, no. 52.
5. Balwicka-Szczyrba M., *Umowa sprzedaży ciepła zawarta z przedsiębiorcą energetycznym*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2010, nr 7.
6. Bałaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
7. Banasiński C., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
8. Banasiński C., *Prawo administracyjne gospodarcze* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020.
9. Banasiński C., *Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji (prawo antymonopolowe i prawo pomocy publicznej)*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2023.
10. Banasiński C., *Równoległe stosowanie prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie*

- telekomunikacji i energetyki*) [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji-stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006.
11. Banaszak B., *Art. 5*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
 12. Banaszczyk Z., *Art. 555*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2021, t. 2.
 13. Barcik J., *Zagadnienia Ogólne*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019.
 14. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012.
 15. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
 16. Bąkowski T., *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2016, t. 36.
 17. Bąkowski T., *Koncesja* [w:] A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2019.
 18. Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwania sposobu sanacji)* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
 19. Beck F., Martinot E., *Renewable energy policies and barriers*, *Encyclopedia of energy*, 2004, vol. 5, nr 7.
 20. Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55(3) Kodeksu Cywilnego*, Kraków 1997.
 21. Behrens A., *The Role of Renewables in the Interaction between Climate Policy and Energy Security in Europe*, [w:] „Renewable Energy Law and Policy Review”, 2010, nr 5.
 22. Będkowski-Kozioł M., *Art. 28*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach*

- energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
23. Będkowski-Kozioł M., *Art. 32 prawa energetycznego* [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
 24. Będkowski-Kozioł M., Wrochna W., *Obowiązki regulacyjne spoczywające na przedsiębiorstwach energetycznych i pozostałych użytkownikach systemu energetycznego* [w:] „Energetyka Rozproszona”, nr 5-6, 2021.
 25. Będkowski-Kozioł M., *Regulacja prawna w zakresie budowy i eksploatacji linii bezpośrednich a wspieranie rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce*, [w:] „Energetyka Rozproszona”, 2022, z. 8.
 26. Będkowski-Kozioł M., *Regulacja prokonkurencyjna w sektorze energetycznym – elektroenergetyce, gazownictwie i energetyce ciepłej* [w:] M. Kępiński (red.), *System prawa prywatnego. Prawo konkurencji*, Warszawa 2014, t. 15.
 27. Biernat S., Niedźwiedz M., *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012, t. 2.
 28. Blicharz R., Grabowski J., *Prawo a gospodarka* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2018, t. 8A.
 29. Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2010, nr 5.
 30. Błachucki M., *Kontrola koncentracji w sektorze energetycznym – wybrane zagadnienia* [w:] F. Elżanowski, M. Sokołowski

- (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, Toruń 2011.
31. Błachucki M., *Kontrola przedsiębiorcy w prawie pomocy publicznej* [w:] M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), *Kontrola działalności gospodarczej*, Warszawa 2013.
 32. Boć J., *Kontrola administracji* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Poznań 2004.
 33. Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
 34. Bohdan A., Przybylska M., *Podstawy prawne OZE (odnawialnych źródeł energii) i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015.
 35. Borkowski A., *Struktura prawna nadzoru nad regulowaną działalnością gospodarczą*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, t. 114.
 36. Bralczyk J., *Słownik 100 tys. Potrzebnych słów*, Warszawa 2005.
 37. Bruce S., *International law and renewable energy: facilitating sustainable energy for all?*, [w:] „Journal of International Law”, 2014, vol. 14, no. 1.
 38. Carley S., *State renewable energy electricity policies: An empirical evaluation of effectiveness*, [w:] “Energy policy”, 2009, vol. 37, nr 8.
 39. Chełmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
 40. Chmielewski J., *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
 41. Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, nr 2.
 42. Ciechanowicz-McLean J., *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska* [w:] J. Dobkowski (red.) *Problemy współczesnego*

- ustrojodawstwa. Księga Jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
43. Ciechanowicz-McLean J., M. Nyka, *Global Warming and Climate Change Law – from Geneva (1979) to Copenhagen (2009)*, [w:] P. Lang (red.), *Iusestarsboni et aequi*, 2010.
 44. Ciechanowicz-McLean J., *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2016, nr 2.
 45. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
 46. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
 47. Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problem prawa ochrony klimatu*, [w:] „Studia. Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego”, 2017, nr 37.
 48. Cieślak Z., *Rozdział III. Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, 2007.
 49. Cohen B. L., *Breeder reactors: a renewable energy source*, [w:] „American Journal of Physics”, 1983, nr 51.
 50. Craig P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford 2012.
 51. Czarnecka M., Art. 4j, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
 52. Czarnecka M., *Obowiązki informacyjne a zachowania konsumentów na rynku energii elektrycznej. Studium ekonomii prawa*, Warszawa 2018.
 53. Czarnecka M., Ogłódek T., Art. 5 [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.

54. Czarnecka M., *Z problematyki ochrony praw konsumenta na rynku energii elektrycznej*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 200.
55. del Río P., Mir-Artigues P., *Combinations of support instruments for renewable electricity in Europe: A review*, [w:] “Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2014, vol. 40.
56. Devine-Wright P., *Energy citizenship: Psychological aspects of evolution in sustainable energy technologies*, [w:] J. Murphy (red.) *Governing Technology for Sustainability*, Londyn 2007.
57. Długosz T., Horubski K., Kieres L., Kocowski T., *Rozdział V. Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2018, t. 8A.
58. Długosz T., *Instrumenty wsparcia energetyki niekonwencjonalnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, t. 8b.
59. Długosz T., *Ochrona infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej*, Warszawa 2015.
60. Długosz T., *Ramy prawne budowy sieci energetycznych w Polsce*, [w:] . M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
61. Długosz T., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w energetyce*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2018, t. 8B.
62. Długosz T., Swora M., Walaszek-Pyziół A., Włudyka T., Żurawik A., *Rozdział IX. Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2018, t. 8B.
63. Dobczewska A., *Swoboda działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobczewska, A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.

64. Dobek A., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, 2009, nr 2.
65. Dobrowolski A., Nowak D., Trypens R., Woszczyk M., *Art. 47*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
66. Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008.
67. Domagała M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, [w:] „Forum Prawnicze”, 2018, nr 5.
68. Domagała M., *Polityka energetyczna*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.
69. Dubis W., *Art. 449^l*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
70. Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
71. Dudzik S., *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2014, t. 3.
72. Dul M., *Art. 2.*, [w:] M. Dul, R. Jastrzębski, *Giędy towarowe. Komentarz*, Warszawa 2006.
73. Duniewska Z., *Wartości, dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012, t. 7.
74. Ellabban O., Abu-Rub H., Blaabjerg F., *Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2014, t. 39.

75. Elżanowski F. M., *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.
76. Elżanowski F., *Art. 11d*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.) *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
77. Elżanowski F., *Art. 50*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
78. Elżanowski F., Manteuffel P., *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2017, nr 6.
79. Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.
80. Etel M., *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2007, z. 2.
81. Flavin C., Sawin J., *National policy instruments: Policy lessons for the advancement & diffusion of renewable energy technologies around the world* [w:] D. Assmann (red.), *Renewable Energy: A Global Review of Technologies, Policies and Markets*, Londyn 2016.
82. Flisak D., *Wpływ rozwoju nowoczesnych technologii na proces stanowienia prawa w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej*, [w:] „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2019, nr 3.
83. Florczak-Wątor M. M., *Art. 5*. [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
84. Frąckowiak A., *Art. 2* [w:] J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk (red.), *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, Warszawa 2016.
85. Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.
86. Furlan C., Mortarino C., *Forecasting the impact of renewable energies in competition with non-renewable sources*, [w:]

- „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2018, nr 81, cz. 2.
87. Gajewski M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej* [w:] S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
 88. Ganczarek-Gamrot A., *Estymacja ryzyka wobec ujemnych cen energii elektrycznej*, [w:] „*Studia Ekonomiczne*”, 2017, nr 340.
 89. Garlicki L., Zubik M, Art. 22, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
 90. Gawlak A., *Krajowy system elektroenergetyczny*, [w:] A. Gawlak (red.), *Kierunki i perspektywy rozwoju odnawialnych źródeł energii. Wybrane aspekty*, Częstochowa 2022
 91. Gawlik Z., Art. 449(1), [w:] A. Kidyba (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna*, t. 3, Warszawa 2014.
 92. Glibowski K., Art. 2, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2022
 93. Głodek E., Kalinowski W., *Rozwój energetyki odnawialnej w świetle dyrektywy 2009/28/WE*, [w:] „*Prace Instytutu Szkła, Ceramiki, Materiałów Ogniotrwałych i Budowlanych*”, Opole 2010, r. 3, nr 5.
 94. Gnatowska R., *Charakterystyka polskiego systemu certyfikacji pochodzenia energii elektrycznej*, [w:] „*Polityka Energetyczna*”, t. 13, z.2, nr 210.
 95. Gorzelak K., Platformy obrotu instrumentami finansowymi [w:] K. Gorzelak, A. Braciszewska, J. Braciszewska, T. Rogalski (red.), *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne. Prawne aspekty obrotu*, Warszawa 2011.
 96. Górska M. E., Krzywicki T., *Wspieranie odnawialnych źródeł w Polsce*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
 97. Graczyk A., *Cenowe i kwotowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii stosowane w Unii Europejskiej*, [w:] „*Prace*

- naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2010, nr 140
98. Gradziuk A., *Globalne negocjacje klimatyczne – najważniejsze rezultaty konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie*, [w:] „Biuletyn PISM”, 2011, nr 113.
 99. Gradziuk A., Lach W., Posel-Częścik E., Sochacka K., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] „Biuletyn PISM”, 2002, nr 103.
 100. Grzegorzcyk F, Hejnar J., *Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej (analiza ekonomiczna wybranych zagadnień prawnych)*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8.
 101. Grzegorzcyk F., *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, Warszawa 2012.
 102. Guo B., Weeks M., *Dynamic tariffs, demand response, and regulation in retail electricity markets*, [w:] „Energy Economics”, 2022, nr 106.
 103. Gutowski M., Smagiel K., *Art. 5.* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
 104. Habryn-Chojnacka E., *Art. 555.*, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2022.
 105. Heffron R. J., *Energy Law: An Introduction*, Cambridge 2015.
 106. Heldeweg M. A., Saintier S., *Renewable energy communities as ‘socio-legal institutions’: a normative frame for energy decentralization?*, [w:] „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2020, nr 119.
 107. Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego–prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, [w:] „Przegląd Prawa i Administracji”, 2013, nr 92.
 108. Herlender K., Węglarz M., *Bezpieczeństwo energetyczne a rozwój odnawialnych źródeł energii*, [w:] „Energetyka”, 2008, nr 3.
 109. Hoff W., *Prawny Model Regulacji Sektorowej*, Warszawa 2008.

110. Horubski K., Kieres L., Kocowski T., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:], R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, t. 8A.
111. Jaeger M., *Climate Change and Policy in the EEA – A View from the General Court*, [w:] *The EEA and the EFTA Court: Decentred Integration*, Oksford 2014.
112. Jagielski J., Gołaszewski P., *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] T. Bąkowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
113. Jamróz A., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP* [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
114. Jaroszyński K., *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
115. Jaworska-Dębska B., *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą (część II)*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1994, nr 4.
116. Jickeli J., Stieper M., § 90., [w:] J. von Staudingers (red.), *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Berlin 2011.
117. Jurgilewicz O., *Odnawialne źródła energii – współcześnie wykorzystywane techniki*, [w:] „Studia prawnicze i administracyjne”, 2017, nr 22.
118. Jurkowska-Gomułka B., *Art. 6* [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
119. Kapalski M., *Geneza i status prawny dokumentu gwarancji pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych jako dokumentu potwierdzającego ślad środowiskowy, w świetle uregulowań*

- krajowych. Uwagi de lege ferenda*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1.
120. Karaszewski G., *Art. 449(1)*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
121. Kardasz P., *Energia – powstawanie, przetwarzanie*, Wrocław 2017, t. 1.
122. Karpiński M., *Art.1. Cele i dyrektywy wykładni norm OZEU*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
123. Karski L., *Ograniczenie wolności gospodarczej a rozwój energetyki odnawialnej*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2004 Warszawa, nr 2.
124. Kaznowski A., *Pomoc publiczna na ochronę środowiska oraz w sektorze energetycznym* [w:] Ambroziak A., K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.
125. Kaznowski A., Stasiak M., *Art. 42*, [w:] A. Kaznowski, M. Stasiak (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, LEX/el. 2018.
126. Kenig-Witkowska M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1998, nr 8.
127. Kępka K., *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2014.
128. Kiczka K., *Pozycja kontroli w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] K. Kokocińska (red.), *Kontrola działań administracji gospodarczej w sferze gospodarki*, Poznań 2018.
129. Kiczka K., *Prawo administracyjne gospodarcze w systemie prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr*

Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007.

130. Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2018, t. 8A.
131. Kocowski T., *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności*, [w:] "Acta Universitatis Wratislaviensis", 2015, nr 3695.
132. Kocowski T., *Reglamentacja gospodarcza* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2004.
133. Kohutek K., *Art. 57*, [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el, 2005.
134. Kokocińska K., *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
135. Kokocińska K., *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2018, z. 4.
136. Kolasiński M., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27.4.1994 r. w sprawie C-393/92 Gementee Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964-2004*, Warszawa 2007.
137. Kołacz J., *Swobody cząstkowe a swoboda działalności gospodarczej*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2008, z. 2.

138. Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2016, t. 53.
139. Komorowski E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2007.
140. Konieczny W., *Finansowo-prawne instrumenty polityki władz lokalnych* [w:] M. Kulesza (red.) *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa 1983.
141. Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, z.1.
142. Koroluk S., *Uwagi o instrumentach państwa w zakresie realizacji polityki energetycznej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii* [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016.
143. Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
144. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
145. Kosiński E., *Art. 7a ustawy prawo energetyczne* [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
146. Kosiński E., *Czy istnieje prawo energetyczne? Część 2: cele, prawne środki i początki rozwoju prawa energetycznego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2022, t. 129.
147. Kosiński E., Trupkiewicz M., *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, nr 3.
148. Kosiński E., Trupkiewicz M., *Instrumenty prospołecznej regulacji sektora energetycznego w kontekście regul*

- wstrzymania dostarczania energii elektrycznej, w tym w przypadku nielegalnego poboru energii [w:] A. Walaszek-Pyziół (red.), *Interdyscyplinarne problemy nielegalnego poboru energii*, Warszawa 2016.
149. Kościuk A., Art. 3 [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2023.
150. Kościuk A., Art. 49a [w:] A. Kościuk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2023, LEX/eL.
151. Kozioł A., Art. 555., [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535-764(9))*, Warszawa 2018.
152. Kraszewski A., Stępnia M., Szeplik M., Art. 45, [w:] A. Pietrzak (red.) *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
153. Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę* [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016.
154. Krzykowski M., *Nadużywanie pozycji dominującej na polskim rynku energetycznym w świetle wybranego orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, [w:] „*Studia Prawnoustrojowe*”, 2014, nr 24.
155. Krzykowski M., *Towarowa Giełda Energii jako instrument realizacji Obowiązków publicznoprawnych*, [w:] „*Studia Prawno-Ekonomiczne*”, 2016, z. C.
156. Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, [w:] „*Państwo i Prawo*”, 1998, nr 8.
157. Kumela-Romańska M., *Dopuszczalność wcześniejszego wypowiedzenia stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym, zawartego na czas oznaczony, na przykładzie umowy o współpracę gospodarczą*, [w:] „*Państwo i Prawo*”, 2020, nr 4.
158. Kupiec B., *Analiza prawno-porównawcza klastra energii i Bürgerenergiegemeinschaft*, [w:] „*Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*”, 2022, nr 2.

159. Kupiec B., *Status prawny prosumenta energii odnawialnej na gruncie prawa polskiego w swietle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, [w:] „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne”, 2021, nr 35.
160. Kurzawa A., *Publicznoprawny obowiązek zawierania umów cywilnoprawnych przez przedsiębiorstwa energetyczne*, [w:] „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2018, nr 21.
161. Langer T., *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1987, nr 9.
162. Langer T., *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania”, Gdańsk, 1982, nr 5-6.
163. Layer P, Feurer S., Jochem P., *Perceived price complexity of dynamic energy tariffs: An investigation of antecedents and consequences*, [w:] „Energy Policy”, 2017, nr 106.
164. Lipiński A., *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1998, nr 5.
165. Lipowicz I., *Dobro wspólne*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, t. 79, nr 3.
166. Lissoń P., *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, [w:] C. Banasiński (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006.
167. Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
168. Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
169. Łysek M., *Odnawialne źródła energii w systemie prawnej ochrony powietrza i innych elementów środowiska* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.
170. Majcher J., *Dostęp do urządzeń kluczowych w swietle orzecznictwa antymonopolowego*, Warszawa 2005.

171. Malak K., *Typologia bezpieczeństwa. Nowe wyzwania* [w:] C. Szyszko (red.), *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2008.
172. Malko J., *Narastający dylemat: OZE vs elastyczność i wystarczalność generacji*, [w:] „Rynek Energii”, 2013, nr 5.
173. Małecka E., *Art. 50 ustawy prawo energetyczne*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
174. Marszałek M., *Prawo do energii*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2017, nr 11.
175. Marszałek M., *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy - sprzedawcy energii elektrycznej*, Warszawa 2015.
176. Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
177. Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
178. Mazzucato M., Semieniuk G., *Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters*, [w:] „Technological Forecasting and Social Change”, 2018, vol.127.
179. Michalicha M., *Wpływ odnawialnych źródeł energii na ptaki*, [w:] „Polish Journal for Sustainable Development”, 2018, t. 22.
180. Mik C., *Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego*, [w:] K. Maliszewska (red.), *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, Warszawa 2008.
181. Młynarski T., *Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej*, [w:] „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2019, nr 1.

182. Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
183. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
184. Mulder, M., Scholtens, B., *The impact of renewable energy on electricity prices in the Netherlands*, [w:] „Renewable Energy”, 2013, nr 57.
185. Muras Z, Swora M, *Art. 32*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
186. Muras Z., *Art. 1.*, [w:] M. Wesołowski (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2018.
187. Muras Z., *Art. 2.*, [w:] M. Wesołowski, Z. Muras (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, Gdańsk 2018.
188. Muras Z., *Art. 3.*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne.. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
189. Muras Z., *Art. 33.*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
190. Muras Z., *Art. 9a.*, [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
191. Muras Z., *Energetyka odnawialna – dwa reżimy prawne, jedno rozliczenie*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 2006, nr 1.
192. Muras Z., *Gwarancja pochodzenia – instrument wsparcia energii?*, [w:] „Czysta Energia”, 2015, nr 1.
193. Muras Z., *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej*, [w:] A. Walaszek-Pyziół (red.), *Regulacja, innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
194. Muras Z., *System wsparcia bezpośredniego źródeł odnawialnych i kogeneracyjnych – wczoraj, dziś, jutro* [w:] . A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, Kraków 2012.

195. Muras Z., Szwed-Lipińska K., *Rozstrzygnięcie sporów z zakresu TPA - uprawnienia Prezesa UOKiK w świetle kompetencji Prezesa URE*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 2005, nr 4.
196. Muras Z., Wesołowski M., *Wprowadzenie*, [w:] Z. Muras, M. Wesołowski (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2018, LEX/el.
197. Muras Z., *Zakres i zasady zakupu oraz bilansowania handlowego energii z instalacji odnawialnego źródła energii*, [w:] P. Lissoń, K. Ziemiński (red.) *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2018.
198. Muszyński I., *Art. 49* [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2023.
199. Muszyński I., *Art. 73*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
200. Muszyński I., *Ustawa – Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000.
201. Ngadiron Z., Radzi N. H., *Feed-In-Tariff And Competitive Auctions As Support Mechanism For Renewable Energy: A Review*, [w:] „ARPN Journal of Engineering and Applied Sciences”, 2016, vol. 11, nr 14.
202. Nowacki M., *Art. 194*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarckuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz.*, Warszawa 2012, t. 2.
203. Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
204. Nowacki M., *Zakres niezależności Prezesa URE. Uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle wspólnotowych i polskich*

- regulacji prawnych*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 2009, nr 1.
205. Nowaczek-Zaremba M., Muras Z., *Art. 7a* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
206. Oberthür S., Kelly C. R., *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, [w:] „The International Spectator. Italian Journal of International Affairs”, 2008, nr 3.
207. Ogłódek T., *Art. 8* [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
208. Olczak K., *Instrumenty prawa pochodnego Unii Europejskiej w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.
209. Olszewski J., *Art. 13 ustawy prawo energetyczne*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, Ustawa o odnawialnych źródłach energii, Ustawa o rynku mocy, Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
210. Olszewski J., *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004.
211. Olszewski J., *Nowe obowiązki informacyjne w prawie publicznym*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018.
212. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK*, Kraków 2000.
213. *Opinia o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (RL-0303-38/13)*, [w:] „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3.
214. Orzech P., Muras Z., Kędzia J., *Art. 8* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.

215. Pająk K., Mazurkiewicz J., *Mechanizmy wspierania rozwoju energetyki odnawialnej*, [w:] „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 166.
216. Palarz H., *Art. 6 prawa energetycznego* [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
217. Palarz H., *Odnawialne źródła energii: kierunek zmian w prawie energetycznym*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2004, Warszawa, Nr 11.
218. Pawełczyk M., *Obowiązki interpretacyjne Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Warszawa 2010.
219. Pawełczyk M., *Prawo energetyczne*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2017.
220. Pawełczyk M., *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013.
221. Pawełczyk M., *Słowo wstępne* [w:] M. Pawełczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, M. Pawełczyk, Katowice 2012.
222. Pawełczyk, *Unbundling jako przejaw prokonkurencyjnych mechanizmów europeizacji prawa energetycznego*, [w:] K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.
223. Pazdej M., *Bezpieczeństwo energetyczne w polityce Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2020.
224. Petelski Ł., *Mechanizm nierynkowego ograniczania w wytwarzaniu energii elektrycznej z OZE*, [w:] „Nowa Energia”, 2022, nr 4.
225. Piechowiak M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
226. Pierzchalska B., *Encyklopedia fizyki*, Warszawa 1973, t. 2.

227. Pietrzyk M., *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia* [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna. Wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
228. Pikiewicz B., *Art. 3 prawa energetycznego* [w:]. M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne, ustawa o odnawialnych źródłach energii, ustawa o rynku mocy, ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
229. Plebański J., *Ocena nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce*, [w:] „Prawo i Więź”, 2021, nr 3 (37).
230. Plebański J., *Umowy bezpośredniej sprzedaży energii odnawialnej typu PPA jako alternatywa dla systemów wsparcia wynikających z ustawy o odnawialnych źródłach energii*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2023, nr 1.
231. Pokrzywniak J., *Broker ubezpieczeniowy – ubezpieczający – ubezpieczyciel. Stosunki zobowiązaniowe*, Bydgoszcz–Poznań 2005.
232. Pokrzywniak J., *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązków jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2013.
233. Popowska B., Kokocińska K., *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
234. Porzeżyńska M., *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
235. Porzeżyńska M., *Uwagi na tle pojęcia "energii ze źródeł odnawialnych" w prawie Unii Europejskiej*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2019, nr 1.
236. Porzeżyńska M., *Wybrane systemy wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych w świetle unijnych reguł pomocy państwa*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2018, nr 9.

237. Poullikkas A., Kourtis G., Hadjipaschalis I., *A review of net metering mechanism for electricity renewable energy sources*, [w:] „International Journal of Energy and Environment”, 2013, vol. 4.
238. Powałowski A., *Społeczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. 37, nr 1.
239. Powałowski A., *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej* [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022
240. Powałowski A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2019, nr 329.
241. Powałowski A., *Wprowadzenie*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2017.
242. Powałowski A., *Wsparcie dla przedsiębiorców na gruncie prawa* [w:] A. Powałowski, M. Szczepaniec, A. Kociołek-Pęksa (red.), *Wsparcie dla przedsiębiorców. Aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny*, Warszawa 2021.
243. Pronińska K., *Bezpieczeństwo energetyczne w warunkach gwałtownego wzrostu cen i kryzysu klimatycznego* [w:] R. Kuźniar (red.), „Rocznik strategiczny 2021/2022”, Warszawa 2022.
244. Przybojewska I., *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2021, nr 3.
245. Przybojewska I., *Art. 120 ustawy o odnawialnych źródłach energii*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
246. Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

247. Przybojewska I., *Znaczenie transeuropejskich sieci energetycznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego*, Warszawa 2017.
248. Przybylska M., *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych - uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2017.
249. Przybylska M., *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2019.
250. Pyrzyńska A., *Zobowiązanie ciągle jako konstrukcja prawna*, Poznań 2017.
251. Pyziół W., Walaszek-Pyziół A., *Art. 5* [w:] W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999.
252. Pyziół W., Walaszek-Pyziół A., *Umowy w sferze energetyki*, [w:] M. Stec (red.), *Prawo umów handlowych. System prawa handlowego*, Warszawa 2020, t. 5C.
253. Radbruch G., *O celu prawa*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1937, nr 17 (3).
254. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2011.
255. Radwański Z., *Uwagi o zobowiązaniach trwałych (ciągłych) na tle Kodeksu cywilnego* *Studia Cywilistyczne*, 1969, t. 22-24.
256. Rafał K., Grabowski P., *Magazynowanie energii*, [w:] „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk”, 2021.
257. Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
258. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
259. Rechul H., *Bezpieczeństwo energetyczne gminy*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 10.

260. Rickerson W., *Feed-in tariffs as a policy instruments for promoting renewable energies and green economies in developing countries. United Nations Environment Programme*, Nowy Jork 2012.
261. Riedel R., *Czy energia to naturalny monopol? - modelowe ujęcie rynku elektroenergetycznego*, [w:] „Energetyka”, 2010, nr 2.
262. Rogowski W., *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce (z uwagami porównawczymi)*, [w:] „Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda”, 2018, t. 1, nr. 1-2.
263. Ruchała P., Sikorski R., *Art. 4491* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2019.
264. Rypina M., Wierzbowski M., *Brak zamkniętego katalogu umów w obrocie energią elektryczną*, [w:] „Przegląd Prawa Handlowego”, 2018, nr 7.
265. Sawicki A., *Art. 6* [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
266. Sawicki A., *Art. 9*, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
267. Schaeffer G. J., Boots M. G., Martens J. W., Voogt M. H., *Tradable green certificates. A new market-based incentive scheme for renewable energy. Introduction and analysis*, Amsterdam 1999.
268. Schaeztle O., Buisman C.J.N., *Salinity Gradient Energy: Current State and New Trends*, [w:] „Engineering”, 2015, vol. 1.
269. Schallenberg-Rodriguez J., *Renewable electricity support systems: Are feed-in systems taking the lead? Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Oxford 2017.
270. Sikora A., *Wybrane aspekty publicznego finansowania energii odnawialnej w świetle zasad pomocy państwa*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2015, nr 3.

271. Siwor P., *Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie UE*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe”, 2020, nr 49.
272. Skoczny T., Kolasiński M., *Art. 20 [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
273. Słotwiński S., *Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie*, Warszawa 2017.
274. Słotwiński, *Wpływ ostatecznej decyzji administracyjnej oraz prawomocnego orzeczenia na stosunki cywilnoprawne z zakresu obrotu energią elektryczną*, [w:] „Studia Prawnicze”, 2018, nr 1.
275. Smagieł K., *Art. 3 [w:] Z. Muras (red.), Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
276. Snell J., *Goods and Services in EC Law A Study of the Relationship Between the Freedoms*, Oxford 2002.
277. Sobieraj K., *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, nr 79.
278. Sokołowski M., *Miejsce prawa energetycznego w systemie polskiego prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
279. Soliński B., *Bilansowanie mikroinstalacji fotowoltaicznej w gospodarstwie domowym*, [w:] „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk”, Kraków 2018, nr 107.
280. Soliński B., *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, [w:] *Polityka Energetyczna*, 2008, t. 11, z. 2.
281. Stahl M., *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.

282. Stawicki A., Stawicki E., *Art. 1, ochrona konkurencji – istota*, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
283. Stawicki E., *Art. 20 [Zakaz koncentracji i zgoda wyjątkowa]*, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
284. Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
285. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
286. Sudoł S., *Przedsiębiorstwo podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Warszawa 2006.
287. Sularz P., *Wybrane uwagi dotyczące stosowania § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego”, 2015, nr 1.
288. Suwaj P. J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
289. Swora M., Falecki A., *Art. 49* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
290. Swora M., Falecki A., *Art. 4j* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016, t. 1.
291. Swora M., *Inteligentne sieci i inteligentne systemy pomiarowe w energetyce w świetle przepisów trzeciego pakietu liberalizacyjnego*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2010, nr 4.
292. Swora M., *Organy właściwe w sprawach energetyki* [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, t. 8B.
293. Swora M., Siedlik K., Blach A., *Energy Law in Poland*, [w:] M. Roggenkamp, C. Redgwell, A. Ronne, I. del Gauyo (red.),

- Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation*, Oxford 2016.
294. Swora M., Stefaniuk M., *Art. 13 Cele polityki energetycznej*, [w:] Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, t. 2.
295. Szafrąński A., *Art. 1*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
296. Szafrąński A., *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018.
297. Szafrąński A., *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na energetykę – kryterium podziału*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016.
298. Szafrąński A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
299. Szafrąński A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
300. Szafrąński A., Snażyk Z., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
301. Szreniawski J., *Prawo administracyjne - część ogólna*, Lublin 1994.
302. Szydło M., *Administracyjno-prawna regulacja cen*, [w:] „Monitor Prawniczy”, 2002, nr 18.
303. Szydło M., *Art. 22 Konstytucji RP. Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, t. 1.
304. Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, [w:] „Państwo i Prawo”, 2004, z. 1.
305. Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.
306. Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.

307. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
308. Szydło M., *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym. Część I*, [w:] „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2007, nr 2.
309. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
310. Szydłowski K., *Przyczyny i konsekwencje załamania się systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii*, Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii, Warszawa 2017.
311. Szyrski M., *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.
312. Szyrski M., *Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2021, t. 83, nr 3.
313. Talus K., *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford 2013.
314. Tarka M., *Art. 217. Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
315. Tomczyk P., Wiatkowski M., *Zalety i wady energetyki wodnej* [w:] P. Ratuszny, D. Suszanowicz (red.), *Odnawialne źródła energii teoria i praktyka*, Opole 2016.
316. Trela M., Dubel A., *Porównanie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce: zielone certyfikaty vs system aukcyjny, na przykładzie instalacji PV*, [w:] „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, Kraków 2017, t. 20, z. 2.
317. Trupkiewicz M., *Art. 70a.*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020.

318. Trupkiewicz M., *Nowe instrumenty wsparcia wytwarzania energii elektrycznej oparte na stałej cenie zakupu zagrożenia wybrane*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, Warszawa 2019, nr 5.
319. Trupkiewicz M., *Zadania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a polityka energetyczna państwa*, [w:] „Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland”, 2014, nr 2.
320. Trzaskowski R., *Art. 535* [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.
321. Tuleja P., *Art. 22* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
322. Tuleja P., *Art. 5.*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2021, wydanie II.
323. Tuleja P., *Art. 9.*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
324. Van der Linden N. H., Uyterlinde M. A., Vrolijk C., Nilsson L. J., Khan J., Åstrand K., Ericsson K., Wiser R., *Review of international experience with renewable energy obligation support mechanisms*, *Energieonderzoek Centrum Nederland*, Amsterdam 2005.
325. Vilímková V., *The concept of goods in the case law of the Court of Justice*, [w:] „The Lawyer Quarterly”, 2016, t. 6.
326. Walaszek-Pyziół A., *Energia i prawo*, Warszawa 2002.
327. Walaszek-Pyziół A., *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, [w:] „AUW Prawo”, 1999, nr 266.
328. Walaszek-Pyziół A., *Szczególne regulacje działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych* [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System prawa*

- administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, t. 8B.
329. Walaszek-Pyziół A., W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999.
330. Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
331. Waligórski M., *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, [w:] „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyk”, 2008, nr 4.
332. Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
333. Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
334. Wasiuta A., *Identyfikacja i oszacowanie barier rozwoju energetyki z odnawialnych źródeł energii* [w:] W. Mikołajczewska, P. Kierończyk (red.), *Wybrane problemy administracji publicznej Prawo – Zarządzanie – Polityka*, red., Gdańsk 2015.
335. Weber A. M., *Rozwój odnawialnych źródeł energii a ingerencja w prawa własności przemysłowej*, [w:] F. M. Elżanowski, M. M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, Toruń 2011.
336. Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
337. Winzer Ch., *Conceptualizing Energy Security*, [w:] „Energy Policy” 2012, nr 46.
338. Wiśniewski G., *Analiza barier w rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce i propozycje rozwiązań systemowych, materiały z konferencji: „Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce”*, [w:] „Konferencje i Seminaria”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1999, nr 2.
339. Wojtkowiak A., *Antykonkurencyjne koncentracje przedsiębiorców jako przykład bariery utrudniającej*

- przedsiębiorcom z sektora MŚP funkcjonowanie na rynku* [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.
340. Wolska H., *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania*, [w:] „Prawo i Więź”, 2023, nr 2.
341. Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022.
342. Wurzel R.K.W., Connelly J., *Introduction: European Union political leadership in international climate change politics*, [w:] R.K.W. Wurzel, J. Connelly (red.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Londyn 2011.
343. Wyrozumska A., *Pojęcie prawa UE i jego źródła*, [w:] J. Barcz (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
344. Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
345. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
346. Yergin D., *Energy security in the 1990s*, [w:] „Foreign Affairs” 1988, nr 1.
347. Zaborniak P., *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017.
348. Zajadło J., *Filozofia a nauki prawne — słowo wstępne*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2007, nr 18.
349. Zajadło J., *Teoria i filozofia prawa* [w:] J. Zajadło (red.), *Łacińska terminologia prawnicza*, Warszawa 2013.
350. Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
351. Zawiska M., *Art. 3*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.) *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, Warszawa 2016.

352. Zawodziński K., *Solidarność energetyczna jako ogólna zasada prawa Unii Europejskiej*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2021, nr 5.
353. Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej*, [w:] A. Powałowski (red.) *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016.
354. Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady - reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
355. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
356. Zych G., *Zjawisko odmowy zawarcia umowy o przyłączenie instalacji do sieci świetle zobowiązań międzynarodowych Polski*, [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2022, nr 2.
357. Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.
358. Żurawik A., *Interes publiczny, interes społeczny i interes społecznie uzasadniony. Próba dookreślenia pojęć*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2013, nr 2.
359. Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2012, nr 2.
360. Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

VARIA:

1. Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna o energii elektrycznej. Listopad 2023*, Warszawa 2023.
2. Biznesalert, *Rośnie zapotrzebowanie na energię elektryczną w Polsce*, online: <https://biznesalert.pl/zapotrzebowanie-na-energie-pse-energia-energetyka/> dostęp: 03.08.2022.
3. Cel, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cel.html>.

4. Centrum Informacji o Rynku Energii, *Blackout – co to jest i jak sobie z nim radzić?*, online: <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/blackout--co-to-jest-i-jak-sobie-z-nim-radzie> 06.02.2024.
5. Centrum Informacji o Rynku Energii, *Do platformy handlu energią rozwijanej przez PGE dołączył Tauron*, online: <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/do-platformy-handlu-energia-rozwijanej-przez-pge-dolaczyl-tauron>.
6. Centrum Informacji o Rynku Energii, *Poselska nowelizacja ustawy o OZE weszła w życie. Co się zmieniło?*, online: <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/127638-poselska-nowelizacja-ustawy-o-oze-weszla-w-zycie-co-sie-zmienilo>.
7. Clean Energy, *Grupa Orlen idzie po miejsce wicelidera rynku OZE w Polsce*, 22.10.2023, online: <https://cleanerenergy.pl/2023/10/22/grupa-orlen-idzie-po-miejsce-wicelidera-ryнку-oze-w-polsce/>.
8. Czopek P., Malik P., Skarżyński G., Wilk B., *cPPA jako szansa na tanią energię z OZE*, online: https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2022/12/3_cPPA.pdf 13.07.2023.
9. Dokument wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 946).
10. Donev J., *Energy Education - Renewable and sustainable energy*, (https://energyeducation.ca/encyclopedia/Renewable_and_sustainable_energy dostęp: 31.07.2022).
11. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, *Pismo z dnia 23 listopada 2020 r. 0111-KDWB.4010.25.2020.1.KK Moment rozpoznania przychodu z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w odniesieniu do części wynagrodzenia otrzymywanego od*

- kontrahenta i stanowiącego saldo dodatnie*, online: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0111-kdwb-4010-25-2020-1-kk-moment-rozpoznania-przychodu-185116423>.
12. Ernst & Young, *Polska znów poprawiła atrakcyjność dla inwestorów sektora zielonej energii*, online: https://www.ey.com/pl_pl/news/2022/11/polska-znow-poprawila-atrakcyjnosc-dla-inwestorow-sektora-zielonej-energii.
 13. *European Commission guidance for the design of renewables support schemes [SWD 439]*, 2013; online: https://energy.ec.europa.eu/publications/european-commission-guidance-design-renewables-support-schemes-swd2013-439_en.
 14. Europejska Agencja Środowiska, *Trends and projections in Europe 2021*, online: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.
 15. Eurostat, *Renewable energy statistics*, online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics.
 16. Gagiuc A., *New Power Source: Neutrinovoltaic Energy*, online: <https://www.commercialsearch.com/news/new-power-source-neutrinovoltaic-energy/>.
 17. Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r.*, Warszawa 2021.
 18. Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2022 r.*, Warszawa 2023.
 19. Instytut Energetyki Odnawialnej, *Analiza skutków wystąpienia nadpodaży świadectw pochodzenia na sektor energetyki odnawialnej*, Warszawa 2011.
 20. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, *Raport Końcowy z ewaluacji funkcjonowania*

aukcyjnego systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii w latach 2016-2020, Kraków 2021.

21. International Renewable Energy Agency, *Renewable energy and climate pledges: Five years after the Paris Agreement*, online: <https://www.irena.org/publications/2020/Dec/Renewable-energy-and-climate-pledges>.
22. International Renewable Energy Agency, *Renewable Power Generation Costs in 2020*, Abu Dhabi 2020, online: <https://www.irena.org/Publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
23. IPCC, *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments*, online: <https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments> (dostęp: 02.08.2022).
24. Kadej L., *Europejski handel energią bardziej dopasowany do możliwości sieci*, [w:] „Wysokie Napięcie”, 8.06.2022 r., online: <https://wysokienapiecie.pl/71734-europejski-handel-energia-bardziej-dopasowany-do-mozliwosci-sieci/>.
25. Knight H., *Green machine: A salty solution for power generation*, online: <https://www.newscientist.com/article/dn19191-green-machine-a-salty-solution-for-power-generation/>.
26. Komisja Europejska, *Commission proposes reform of the EU electricity market design to boost renewables, better protect consumers and enhance industrial competitiveness*, online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1591.
27. Komisja Europejska, *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions*, Bruksela 2023, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0757>.
28. Komisja Europejska, *Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu, Neutralność klimatyczna do 2050 r.: strategiczna długoterminowa wizja zamożnej, nowoczesnej,*

- konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE*, Urząd Publikacji, 2019, online: <https://data.europa.eu/doi/10.2834/5159>.
29. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, pkt 125*, online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628(01)).
30. Komisja Europejska, *Komunikat Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu*, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52020DC0301>.
31. Komisja Europejska, *Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, online: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl.
32. Komisja Europejska, *REPowerEU: przystępna cenowo, bezpieczna i zrównoważona energia dla Europy*, online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl#documents.
33. Komisja Europejska, *Trending science: In a first, the EU produced more energy from renewables than fossil fuels in 2020*, online: <https://cordis.europa.eu/article/id/428997-in-a-first-the-eu-produced-more-energy-from-renewables-than-fossil-fuels-in-2020>.
34. Komisja Europejska, *Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące projektowania systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii*, online: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/financing/support-schemes_en.
35. Komisja Nadzoru Finansowego, *Czym są kontrakty na różnicę (ang. Contracts for Difference, CFD) będące przedmiotem obrotu na detalicznym rynku Forex?*, online: https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/forex/pytania_i_odpowiedzi#57334.

36. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, "Europejski Zielony Ład", Bruksela 11.12.2019 r., online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>
37. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej. Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości. KOM(2006)848.
38. Kowalczyk Krzysztof A., *Orlen trzeba zdemonopolizować*, [w:] „Rzeczpospolita”, 6.02.2024r, online: <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art39786101-krzysztof-a-kowalczyk-orlen-trzeba-zdemonopolizowac> 06.02.2024.
39. Masson V., Bonhomme M., Salagnac J., Briottet X., Lemonsu A., *Solar panels reduce both global warming and urban heat island, frontiers in environmental science*, [w:] „Frontiers in Environmental Science”, nr 2, 2014, online: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2014.00014>.
40. Materiały z konferencji: „Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce”, [w:] Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, „Konferencje i Seminaaria” 1999, nr 2 (20).
41. Międzynarodowa Agencja Energetyczna, online: <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security>.
42. Międzynarodowa Agencja Energetyki Odnawialnej, *Reaching zero with renewables: Eliminating CO2 emissions from industry and transport in line with the 1.5 C climate goal*, Abu Dhabi, 2020.
43. Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej, *IEA Measures and Defines the Role of Renewables in Energy Mix*, online: <https://www.iea.org/news/iea-measures-and-defines-the-role-of-renewables-in-energy-mix>.
44. Mikos G., *Czy możliwa jest rezygnacja z aukcji OZE?*, online: <https://rsplegal.pl/czy-mozliwa-jest-rezygnacja-z-aukcji-oze/>.

45. Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, Warszawa 2019.
46. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Aktualizacja krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.*, Warszawa 2024.
47. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Wersja wstępna*, Warszawa 2024, (dostęp: https://commission.europa.eu/document/download/5118b15e-d380-49ae-b8bb-41cc81a28e15_pl?filename=PL_NECUpdate_Projekt_aKPEiK_tekst_ostateczny.pdf).
48. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Nowe zasady rozliczeń prosumentów od 2022 r.*, Warszawa 2021.
49. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021.
50. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, a także ocena skutków obowiązywania ustawy o odnawialnych źródłach energii*, Warszawa 2021, online: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=998>.
51. Myszor P., *Przeregulowanie i chaos na rynku energii w Unii są bardzo niepokojące*, online: <https://www.wnp.pl/hutnictwo/przeregulowanie-i-chaos-na-rynku-energii-w-unii-sa-bardzo-niepokojace,684215.html>.
52. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, *Niewykorzystany potencjał biometanu, Polska może stać się liderem*, online: <https://www.gov.pl/web/ncbr/niewykorzystany-potencjal-biometanu-polska-moze-stac-sie-liderem>.
53. Odpis na Fundusz – FAQ, online: <https://www.zrsa.pl/odpis-na-fundusz-faq/>

54. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli” [COM(2020) 562 final] (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 123, str. 59).
55. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości” [COM(2020) 741 final] (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 286, str. 152).
56. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, "Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" (Dz. U. UE. C. z 2017 r. Nr 246, str. 64)
57. *Opinia o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (RL-0303-38/13)*, [w:] „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3.
58. Opinia RG Fennely'ego w sprawie C-97/98 Jagerskiold p. Gustafsson, pkt 30.
59. Oświadczenie Rządowe z dnia 15 września 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 239).
60. Oświadczenie Rządowe z dnia 15 września 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 239).
61. Parlament Europejski, *Wewnętrzny rynek energii*, online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/45/wewnetrzny-rynek-energii>.

62. Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej, *Obiektywne i subiektywne powody destrukcji systemu zielonych certyfikatów w latach 2005-2016*, Warszawa 2018.
63. Polskie Sieci Elektroenergetyczne, *Komunikat dotyczący rekompensaty finansowej z tytułu redysponowania nierynkowego instalacji PV*, online: https://www.pse.pl/komunikaty-osp/-/asset_publisher/UORxdCP4f0LA/content/komunikat-dotyczacy-rekompensaty-finansowej-z-tytulu-redysponowania-nierynkowego-instalacji-pv.
64. Poselski projekt o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 18.10.2012 r., druk nr 946 Sejmu VII kadencji.
65. *Przesłanka*, [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przes%C5%82anka.html>.
66. Rada Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy. Przyszłość systemów w unii energetycznej – Rada określa zasady i priorytety*, online: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/25/council-outlines-principles-and-priorities-for-the-future-of-energy-systems-in-the-energy-union/>.
67. Resource Platform, *Przewodnik po cPPAs. Możliwości kontraktowania dostaw zielonej energii dla przedsiębiorstw*, online: http://resourcepoland.pl/Przewodnik_po_cPPAs.pdf.
68. Rządowy projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2604, Sejm VII Kadencji.
69. Rządowy projekt ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, druk nr 3052, Sejm VIII Kadencji.
70. Rządowy projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, druk nr 809, Sejm IX Kadencji.
71. Sawicki B., *OZE da tańszy prąd, ale są warunki*, [w:] „Rzeczpospolita”, 21.02.2024 r., online: <https://energia.rp.pl/oze/art39874931-oze-da-tanszy-prad-ale>

sa-

warunki?_gl=1*5a6j7a*_ga*MTIyMDgyODc2My4xNjk2ODc5ODc3*_ga_Q5M7845HMR*MTcwODUxOTYzNi4zLjEuMTcwODUxOTY0NS41MS4wLjA.

72. Sawicki B., *Po raz pierwszy ceny energii były w Polsce ujemne. Czy wpłynie to na rachunki?*, [w:] „Rzeczpospolita”, 12.06.2023, online: <https://energia.rp.pl/ceny-energii/art38596411-po-raz-pierwszy-ceny-energii-byly-w-polsce-ujemne-czy-wplynie-to-na-rachunki>.
73. Shah N., *Calculation of Emissions Reductions From Energy Efficiency and Renewable Energy Programs*, online: https://soa.utexas.edu/sites/default/disk/analytic_tools/analytic_tools/09_03_fa_haberl_shah_ml.pdf.
74. Skłodowska M., Zasuń R., *Firmy chcą zielonej energii. Przybywa dużych umów cPPA*, online: <https://wysokienapiecie.pl/71625-firmy-chca-zielonej-energii-przybywa-duzych-umow-cppa/>.
75. Stover D., *The myth of renewable energy*, online: <https://thebulletin.org/2011/11/the-myth-of-renewable-energy/>.
76. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, COM/2015/080 final.
77. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, COM/2015/080 final.
78. Towarowa Giełda Energii, *Podsumowanie działalności TGE w 2021 r.*, online: [/https://www.tge.pl/pub/TGE/komunikaty/2022/2022.01.05_podsumowanie%20dzialalnosci%20tge%20w%202021%20roku.pdf](https://www.tge.pl/pub/TGE/komunikaty/2022/2022.01.05_podsumowanie%20dzialalnosci%20tge%20w%202021%20roku.pdf).
79. Towarowa Giełda Energii, *Podsumowanie działalności TGE w 2023 r.*, online: <https://tge.pl/aktualnosci-dane-statystyczne->

- czytaj?cmn_id=91708&title=Podsumowanie+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+TGE+w+2023+.
80. Towarowa Giełda Energii, *Podsumowanie działalności TGE w grudniu i w całym 2022 r. o odnawialnych źródłach energii (druk senacki nr 821) w zakresie odnoszącym się do zniesienia tzw. obliża giełdowego dla energii elektrycznej*, online: https://tge.pl/aktualnosci-dane-statystyczne-czytaj?cmn_id=91528&title=Podsumowanie+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+TGE+w+grudniu+i+w+ca%C5%82ym+2022+r.
81. TWI, *What is green energy? Definition, types and examples*, online: <https://www.twi-global.com/technical-knowledge/faqs/what-is-green-energy#WhatisGreenEnergy>.
82. UN Economic Commission for Europe, *Specifications for the application of the United Nations Framework Classification for Fossil Energy and Mineral Reserves and Resources 2009 to Renewable Energy Resources*, Geneva 2016.
83. United Nations, *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*, United Nations Development Programme, Nowy York 2000.
84. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Polityka Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2015.
85. Urząd Regulacji Energetyki, *Aukcje OZE 2023: Prezes URE podsumowuje wyniki tegorocznych aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/11496,Aukcje-OZE-2023-Prezes-URE-podsumowuje-wyniki-tegorocznych-aukcji-na-sprzedaz-en.html>.
86. Urząd Regulacji Energetyki, *Ceny węgla oraz uprawnień do emisji dwutlenku węgla to kluczowe elementy determinujące poziom kosztu zmiennego dla producentów energii z węgla*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/ure-w-mediach-1/9269,Ceny->

węgla-oraz-uprawnien-do-emisji-dwutlenku-węgla-to-
kluczowe-elementy-determi.html.

87. Urząd Regulacji Energetyki, *Charakterystyka rynku energii elektrycznej*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/11089,2022.html>.
88. Urząd Regulacji Energetyki, *Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (nr 81/2018) w sprawie rozpoczęcia sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawianego źródła energii na potrzeby aukcyjnego systemu wsparcia oraz w zakresie rozliczania tej energii*, Warszawa, 2018, nr 81, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/7765,Informacja-nr-812018.html>.
89. Urząd Regulacji Energetyki, *Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie warunków korzystania z nowych form wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii tj. tzw. systemów FIT/FIP - aktualizacja na dzień 19.10.2018*, 2018, nr 60, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/7635,Informacja-nr-602018.html>.
90. Urząd Regulacji Energetyki, *Moc zainstalowana (MW)*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html>.
91. Urząd Regulacji Energetyki, *Prezes URE kontroluje wykonanie przez sprzedawców energii obowiązków OZE za lata 2021-2022*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/11343,Prezes-URE-kontroluje-wykonanie-przez-sprzedawcow-energii-obowiazkow-OZE-za-lata.html>
92. Urząd Regulacji Energetyki, *Rynek mocy. Informacje Ogólne*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/rynek-mocy/8991,Informacje-ogolne.html>.
93. Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z działalności 2021 r.*, Warszawa 2022.

94. Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z działalności za 2022 r.*, Warszawa 2023.
95. Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z działalności za 2023 r.*, Warszawa 2024.
96. Urząd Regulacji Energetyki, Stanowisko w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia [w:] Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 4, 2001, s. 4
97. Urząd Regulacji Energetyki, *System aukcyjny dla odnawialnych źródeł energii ma 5 lat*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8739,System-aukcyjny-dla-odnawialnych-zrodel-energii-ma-5-lat.html>.
98. Urząd Regulacji Energetyki, *Średnia cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym (roczna i kwartalne)*, online: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7852,Srednia-cena-sprzedazy-energii-elektrycznej-na-rynku-konkurencyjnym-roczna-i-kwa.html>.
99. Uzasadnienie projektu ustawy prawo energetyczne, druk 1290, Sejm II kadencji.
100. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2634, Sejm IX kadencji.
101. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2412, Sejm VIII kadencji.
102. Vedder H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy*, online: <http://ssrn.com/abstract=1310190>.
103. Wiśniewski G., *Seminarium: Rola energetyki odnawialnej w transformacji energetycznej w Unii Europejskiej i w Polsce, Seminarium Polska Transformacja Energetyczna - przesłanki, szanse i zagrożenia*, Warszawa 2021, online:

<https://www.pte.pl/pliki/2/1/GrzegorzWisniewski-prezentacja-Rolaenergetyki%20odnawialnej.pdf>.

104. *Wykaz spółdzielni energetycznych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa,* online:
<https://www.gov.pl/web/kowr/zatwierdzenie-w-wykazie-spoldzielni-energetycznych>.