

Marcin Trupkiewicz

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ZADANIA PREZESA URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI A POLITYKA ENERGETYCZNA PAŃSTWA

I. Wstęp

Jedną z najważniejszych gałęzi obecnej gospodarki jest energetyka. Znaczenie sektora energetycznego dla nowoczesnego społeczeństwa i gospodarki XXI wieku urasta do rangi dobra podstawowego, którego dostępność powinna być zapewniona dla wszystkich obywateli. Przepisy prawne odnoszące się do tego sektora gospodarki zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.) w skrócie u.p.e. Sektor energetyczny, ze względu na swą specyfikę, niewątpliwie można zaliczyć do sektora infrastrukturalnego i sieciowego, którego sprawne działanie i zachowanie standardów konkurencyjności wymaga powołania wyspecjalizowanego organu administracji. W dziedzinie energetyki organem takim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (w skrócie Prezes URE), którego szeroki zakres zadań zawarty jest w art. 23 ust. 2 u.p.e. Ustawa przewiduje jednocześnie, aby Prezesa URE regulował działalność przedsiębiorstw energetycznych, nie tylko zgodnie z ustawą, ale także zgodnie z polityką energetyczną państwa. Na gruncie przedstawionego stanu faktycznego powstaje pytanie:

Jaki skutek dla zadań Prezesa URE ma obowiązek zgodności z polityką energetyczną państwa?

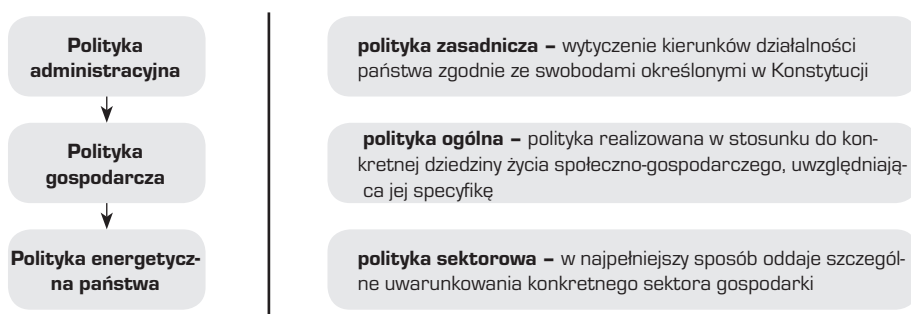
W opracowaniu tym podjęto próbę wskazania, czym jest polityka energetyczna państwa, a także jakie skutki wywiera w stosunku do zadań Prezesa URE, w świetle III pakietu liberalizacyjnego¹ i przepisów prawa krajowego. Systematyka pracy będzie podzielona na cztery wzajemnie korespondujące ze sobą działy, pierwszy odnosić

¹ III pakiet liberalizacyjny – jest narzędziem do realizacji celów wspólnej europejskiej polityki energetycznej, w tym przede wszystkim do dokończenia procesu budowania jednolitego, konkurencyjnego rynku energii w całej Unii Europejskiej. Składają się na niego dwie dyrektywy rynkowe, które powinny być implementowane to systemów krajowych państw członkowskich, a także trzy rozporządzenia, które mogą być stosowane bezpośrednio.

się będzie do zagadnień związanych z polityką energetyczną państwa, w drugim przedstawiono pozycję krajowego organu regulacyjnego w świetle III pakietu liberalizacyjnego, w trzecim przedstawiono w niezbędnym zakresie zadania Prezesa URE przewidziane w prawie krajowym, a w czwartym podjęta zostanie próba odpowiedzi na postawiony we wstępie problem badawczy.

II. Pojęcie, struktura, przyjmowanie i charakter prawny polityki energetycznej państwa

Polityka energetyczna państwa² niewątpliwie wchodzi w skład polityki administracyjnej, w głównej mierze kształtowanej przez Radę Ministrów – dalej w skrócie RM. Polityka administracyjna prowadzona jest w każdej dziedzinie, w której realizacja pewnych zadań zarezerwowana jest dla administracji publicznej, m.in. polityka przestrzenna, socjalna, ekologiczna. Nie da się ukryć, iż istotną dziedziną, w której realizowana jest polityka administracyjna, jest sfera gospodarki. W związku z tym można wyróżnić pojęcie polityki gospodarczej³, która jest ogólną polityką państwa, uwzględniającą specyfikę konkretnej dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Polega ona na określeniu celów, jakie państwo chce osiągnąć w dziedzinie gospodarki, a następnie wskazanie konkretnych środków i metod działania zmierzających do realizacji wyznaczonych sobie wcześniej celów gospodarczych⁴. Polityka gospodarcza państwa, dla pełniejszego oddania różnic poszczególnych sektorów, a także dla uwzględnienia ich specyfiki, realizowana jest przez polityki szczegółowe i sektorowe⁵. Jedną z takich polityk sektorowych jest właśnie polityka energetyczna państwa, która wytycza ogólne cele dla specyficznego sektora infrastrukturalnego i sieciowego, jakim jest energetyka. Tę zależność poszczególnych polityk można przedstawić w formie graficznej:



² M. Waligórski, *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, Biuletyn URE 2008, nr 4, s. 69.

³ K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 167.

⁴ *Ibidem*, s. 182-183.

⁵ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 141-147.

Pojęcie polityki administracyjnej (w tym również polityki energetycznej państwa) można rozumieć w dwojaki sposób. Po pierwsze jako pewną wiedzę, umiejętność polegającą na opisie stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, ich analizie i ocenie, a następnie sformułowanie dokumentu wskazującego cele, sposoby i środki osiągnięcia pożądaných efektów. Drugim sposobem jest rozumienie polityki jako podstaw interpretacji norm obowiązujących w administracji, a więc pewnych wytycznych, którymi należy się kierować, podejmując wszelkie działania dotyczące danej dziedziny, czy bardziej konkretnie danego sektora gospodarki⁶. W związku z powyższym, używanemu w u.p.e. pojęciu polityki energetycznej państwa można nadać dwa znaczenia:

■ wytyczanie **kierunków** działalności państwa w sektorze dotyczącym energetyki

■ nazwa konkretnego **dokumentu** opracowanego przez Ministra Gospodarki i przyjmowanego przez Radę Ministrów

Podstawy prawne kształtowania i realizacji polityki energetycznej państwa uregulowane są w prawie energetycznym, jako ustawie głównej w tym konkretnym sektorze gospodarki. U.p.e. reguluje prawne ramy procedury kształtowania polityki energetycznej państwa. W u.p.e. zawarte są też główne cele, które państwo chce osiągnąć w dziedzinie energetyki, wyznacza ona organy odpowiedzialne za przygotowanie, uchwalenie i realizację założeń tej polityki, a także określa reguły postępowania „finalnych adresatów”⁷, wobec których prowadzona jest polityka energetyczna. Celem prowadzenia polityki energetycznej państwa, wyznaczonym przez ustawę, jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego⁸ kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności oraz wzrost ochrony środowiska (art. 13 u.p.e.). W tym miejscu należy zauważyć, iż cele polityki energetycznej państwa pokrywają się z ogólnymi celami prawa energetycznego wyznaczonymi w art. 1 ust. 2 u.p.e.⁹

Kluczową rolę w kształtowaniu i funkcjonowaniu polityki administracyjnej państwa, w tym także w sektorze energetycznym, przepisy Konstytucji¹⁰ przyznały Radzie Ministrów. Przepisy ustawy zasadniczej w art. 146 przewidują ogólną kompetencję Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rze-

⁶ M. Waligórski, *op. cit.*, s. 69-70.

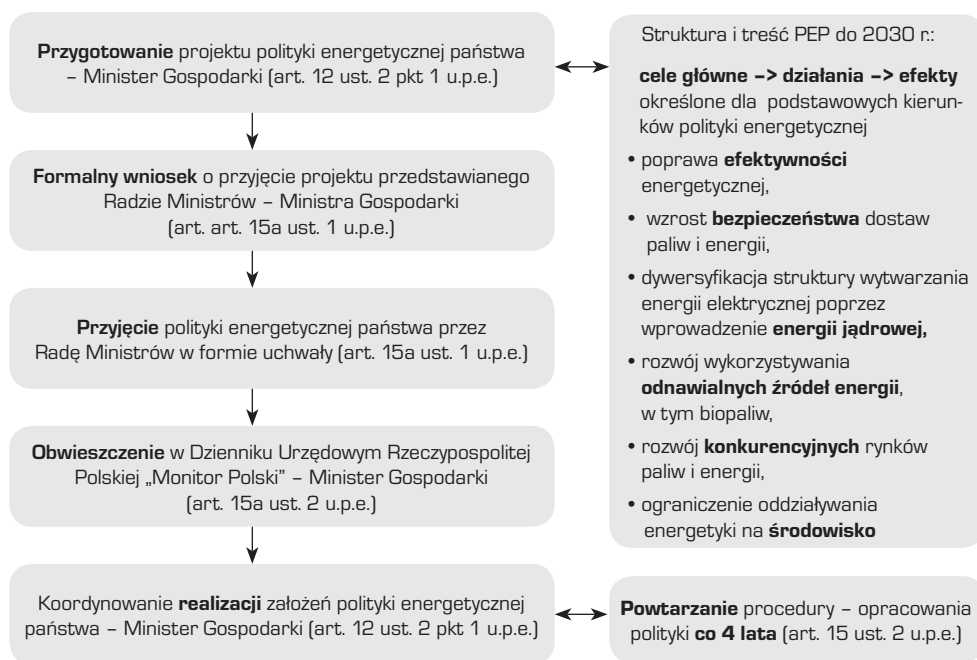
⁷ Za ostatecznych adresatów uregulowań prawnych w dziedzinie energetyki uważać należy przedsiębiorstwa energetyczne (art. 3 pkt 12 u.p.e.) oraz odbiorców końcowych (art. 3 pkt 13a u.p.e.). Polityka energetyczna państwa nie wpływa w sposób bezpośredni na prawa i obowiązki adresatów u.p.e., ale czyni to w sposób pośredni. Chodzi tu o dziwny przypadek, w którym polityka energetyczna – w ograniczonym zakresie – wywiera skutki wobec powyżej wymienionych adresatów – poprzez liczne odwołania w u.p.e do uregulowań zawartych w polityce energetycznej państwa.

⁸ Bezpieczeństwo energetyczne – stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska (art. 3 pkt 16 u.p.e.).

⁹ A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 13-14.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

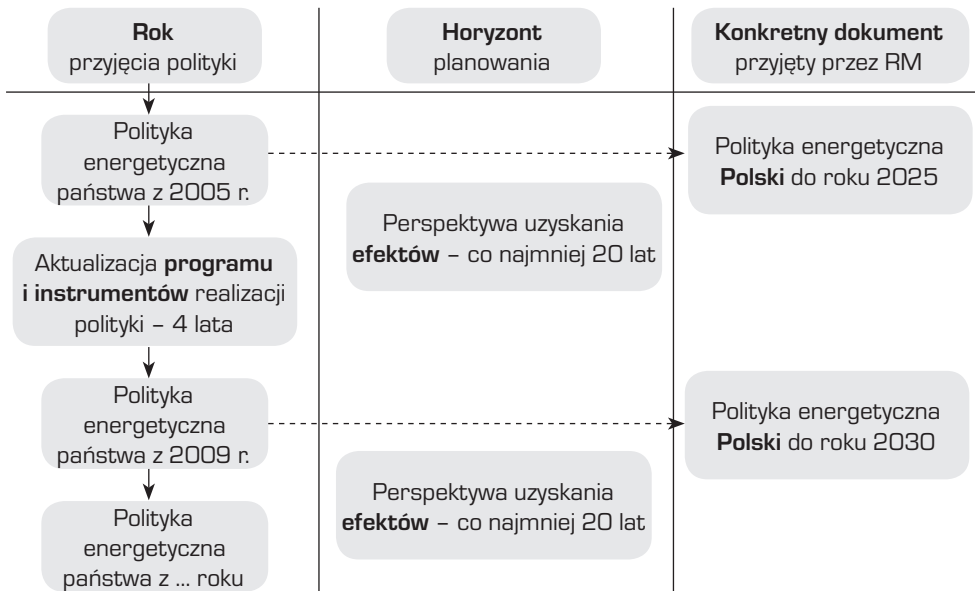
czypospolitej Polskiej. Szczegółowe uregulowania dotyczące prawnych ram polityki energetycznej państwa uregulowane są jednak w u.p.e., jako ustawie wiodącej w sprawie energetyki. Większość zadań związanych z przygotowaniem i realizacją polityki energetycznej państwa ustawa przekazuje do realizacji ministrowi właściwemu w sprawach gospodarki – obecnie Ministrowi Gospodarki. Ten naczelny organ administracji występuje niejako w podwójnej roli – jako organ monokratyczny odpowiedzialny za przygotowanie i realizację polityki energetycznej państwa, ale także jako organ kolegialny wchodzący w skład Rady Ministrów, kształtującej i ostatecznie przyjmującej politykę energetyczną państwa. W wyjaśnieniu procedury potrzebnej do uchwalenia polityki energetycznej państwa pomocny będzie poniższy schemat:



Aktualnie obowiązująca polityka energetyczna państwa została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. i obejmuje perspektywę rozwoju aż do 2030 r. Z uregulowań zawartych w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.e. wynika, iż opracowywanie nowych założeń polityki energetycznej państwa powinno mieć charakter „kroczący”¹¹, a więc program działań i instrumenty realizacji powinny być aktualizowane co 4 lata, a perspektywa czasowa planowania i uzyskania efektów tych działań powinna być przewidziana na co najmniej 20 lat. Istotę postępowego charakteru polityki energetycznej państwa przedstawia schemat¹²:

¹¹ A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 15.

¹² Schemat zawiera jedynie poprzednią, obowiązującą oraz perspektywę przyszłej polityki energetycznej państwa, wcześniejsze dokumenty nie zostały uwzględnione ze względu na perturbacje związane z ich przyjęciem, w związku z korektą wprowadzoną w 2002 r., co mogłoby zaburzyć logikę schematu.



Kwestie proceduralne związane z uchwalaniem, treść oraz zakres polityki energetycznej państwa są jasno uregulowane w rozdziale 3 u.p.e. i nie budzą w doktrynie większych sporów. Dlatego ze względu na ograniczony charakter pracy, szerszej analizie poddane zostaną kwestie uregulowań prawnych dotyczących polityki energetycznej państwa budzące większe wątpliwości.

Jak już wspomniano we wcześniejszej części pracy, polityka energetyczna państwa przyjmowana jest w formie uchwały Rady Ministrów¹³. Sposób, w jaki jest ona przyjmowana, determinuje jej charakter prawny. W praktyce kwestia formy prawnej polityki energetycznej państwa budzi poważne wątpliwości. Konstytucja w art. 87 ust. 1 i 2 enumeratywnie wymienia źródła powszechnie obowiązującego prawa¹⁴, które mogą być podstawą powszechnie obowiązujących praw i obowiązków¹⁵. Wśród wymienionych tam aktów normatywnych nie ma mowy o uchwałach RM, w jakiej to formie przyjmowana jest polityka energetyczna państwa. W związku z powyższym uchwała RM nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i nie może stanowić źródła praw i obowiązków obywateli, osób prawnych bądź określonych ich kategorii¹⁶. W takiej sytuacji można zadać sobie pytanie, czym jest polityka energetyczna państwa przyjmowana w formie uchwały. Odpowiedzi na to pytanie udziela Konstytucja w art. 93 ust. 1, z przepisów tych wynika, iż uchwały RM są aktami prawa wewnętrznego i obowiązują tylko jednostki orga-

¹³ M. Waligórski, *op. cit.*, s. 70.

¹⁴ Do zamkniętego katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego zaliczamy: 1) Konstytucję, 2) ustawy, 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe, 4) rozporządzenia, 5) akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

¹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne - część ogólna*, Toruń 2004, s. 77-103 i s. 111-128

¹⁶ *Ibidem.*, s. 75.

nizacyjnie podległe Radzie Ministrów. Akty prawa wewnętrznego regulują tylko stosunki wewnątrz samego aparatu administracyjnego, a przepisy prawne skierowane są jedynie do adresatów stanowiących ogniwa danego aparatu publicznego¹⁷. Skoro polityka energetyczna państwa przyjmowana jest w formie uchwały Rady Ministrów, można przyjąć, że jest ona aktem prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP. Dalej na podstawie Konstytucji RP można wnioskować, że jako *ius internum*, polityka energetyczna powinna wywierać skutki jedynie w stosunku do jednostek organizacyjnie podległych RM, a więc jedynie¹⁸ do wojewodów – w żadnym razie natomiast nie wiąże ona np. Ministra Gospodarki¹⁹, Prezesa URE czy gmin²⁰.

W istocie jednak akt ten wywiera istotne skutki „na zewnątrz”, zawierając – w ograniczonym zakresie – także wytyczne dla postępowania innych podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa energetyczne, odbiorcy końcowi czy inni uczestnicy rynku. Należy się zgodzić ze stwierdzeniem wyrażonym przez A. Walaszek-Pyziół, z którego wynika, że u.p.e. przechodzi jakoby do porządku nad treścią art. 93 Konstytucji, nakładając wyraźnie na wymienione w niej organy administracji – niepodległe organizacyjnie Radzie Ministrów – obowiązek respektowania polityki energetycznej państwa przy wykonywaniu ustawowo przypisanych im zadań²¹. W związku z tym, przepisy polityki energetycznej wpływają pośrednio na pozostałych uczestników rynku, poprzez wydawane przez organy określone w u.p.e. akty generalne i indywidualne. Przy ich wydawaniu u.p.e. *expressis verbis* zobowiązuje uwzględniać przepisy polityki energetycznej państwa.

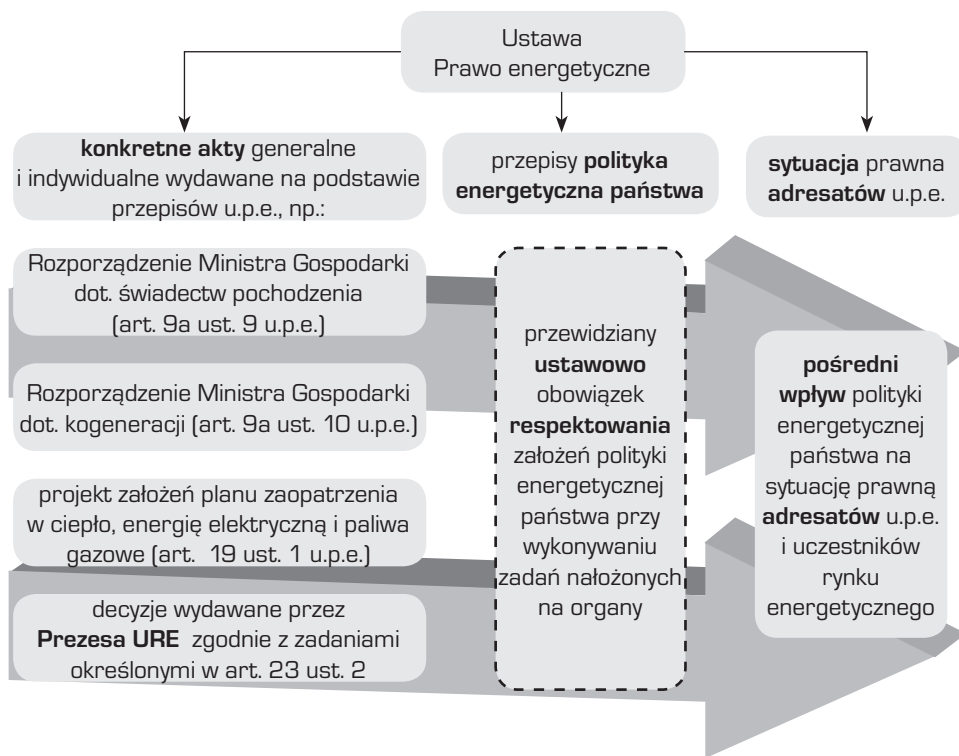
¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 16.

¹⁹ Minister Gospodarki występuje w roli członka organu kolegialnego, jakim jest Rada Ministrów, w związku z tym nie jest podmiotem organizacyjnie podległym Radzie Ministrów.

²⁰ Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należą obowiązki określone w art. 18 ust. 1 pkt 1-4 u.p.e. Stosowny projekt w tej sprawie opracowuje wójt, tzw. „projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”, o czym mowa w art. 19 ust. 1 u.p.e. Projekt ten podlega następnie opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa (art. 19 ust. 5 u.p.e.). Opiniowanie jest jedną z form współdziałania niezależnych od siebie organów w procesie decyzyjnym, ale co najbardziej charakterystyczne, opinia nie ma charakteru wiążącego w stosunku do opiniowanego projektu. Zgodnie jednak z art. 17 u.p.e. opiniowany projekt założeń finalnie i tak powinien być zgodny z polityką energetyczną państwa.

²¹ A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 16.

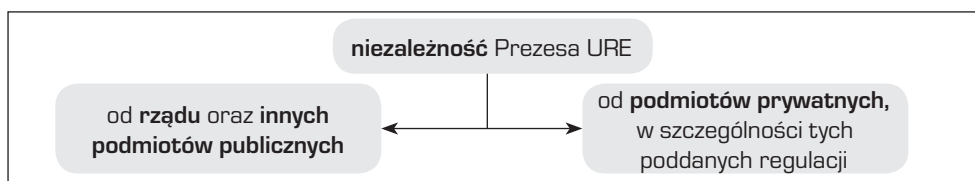


Powyższy schemat ilustruje dość nietypową konstrukcję normatywną, w której moc wiążąca polityki energetycznej państwa dla wskazanych w u.p.e. organów i ich zadań wynika nie wprost z jej charakteru prawnego (jako uchwały Rady Ministrów), ale z mocy szczególnych przepisów samej ustawy²². Organy administracji przy wykonywaniu przypisanych im zadań, uwzględniając politykę energetyczną państwa, sprawiają, że pośrednio wpływa ona także na sytuację prawną, zarówno przedsiębiorstw energetycznych, jak i innych uczestników rynku energetycznego. W tym miejscu należy zgodzić się ze zdaniem A. Wałaszek-Pyziół, która stwierdziła, że: „moc tego dokumentu jest niezgodna z Konstytucją – wpływa bowiem na sytuację prawną obywateli i przedsiębiorców” (wykracza ona poza ramy aktu prawa wewnętrznego). W tym miejscu należy zadać pytanie, jakie skutki wywiera polityka energetyczna państwa na zadania Prezesa URE w świetle przepisu art. 23 ust. 1. Przepis ten nakazuje, aby zadania organu regulacyjnego wykonywane były zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa. Odpowiedź wymaga jednak przedstawienia podstawowych zagadnień związanych z pozycją ustrojową Prezesa URE i powierzonymi mu zadaniami, w świetle unormowań zawartych zarówno w u.p.e., jak i tzw. III pakiecie liberalizacyjnym.

²² M. Waligórski, *op. cit.*, s. 73.

III. Pozycja krajowego organu regulacyjnego w świetle III pakietu liberalizacyjnego

W świetle dyrektyw²³, wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego²⁴, przedstawiono wymogi stawiane państwom członkowskim w kwestiach dotyczących m.in. krajowych organów regulacyjnych. Głównym obszarem zainteresowania prawodawcy europejskiego²⁵ było zwiększenie niezależności krajowych organów regulacyjnych, w związku z tym w art. 35 dyr. 2009/72 i art. 39 dyr. 2009/73 przedstawiono szereg wymogów gwarantujących niezależność krajowych organów regulacyjnych. Niezależność przyznawana organom regulacyjnym jest związana z koniecznością oddzielenia regulatora od podmiotów poddanych regulacji, a także od sfery bieżącej, partykularnej polityki. Po pierwsze, państwa członkowskie mogą wyznaczyć tylko jeden krajowy organ regulacyjny (monokratyczny bądź kolegialny) w dziedzinie energetyki, którego właściwość obejmuje teren całego kraju²⁶. W świetle dyrektywy wymóg niezależności, rozumiany jako odrębność funkcjonalna i prawna, należy rozpatrywać w dwóch aspektach:



Na podstawie przepisów dyrektywy²⁷ można także wyróżnić podstawowe prawne gwarancje niezależności:

1. niezależność decyzyjna organu (brak wiążących poleceń, szczególnie tryb kontroli decyzji przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów)
2. pozycja ustrojowa organu (wymóg kadencyjności)
3. odrębność organizacyjna (odrębny podmiot prawa)
4. wyspecjalizowana i fachowa kadra pracownicza (wystarczające środki kadrowe)
5. odrębność finansowa i adekwatność środków (dyrektywa mówi o odrębnych środkach budżetowych i niezależności w wykonywaniu przyznanego budżetu).

²³ Dyrektywa 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; 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.

²⁴ P. Lissoń, *Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 348.

²⁵ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 77-78.

²⁶ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne - Komentarz*, tekst dostępny: <http://bu-169.bu.amu.edu.pl/han/LEXwIntranecie/lex.amu.edu.pl/lex/index.rpc?&fromHistory=false#content.rpc-ASK-nro=201335058&wersja=-1&reqId=1393963450897147&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=2> komentarz do art. 21.

²⁷ H. Bownik-Trymucha, *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym* - tekst dostępny na stronie internetowej www.ure.pl [dostęp 5.03.2014].

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 4 dyr. 2009/72 oraz art. 39 ust. 4 dyr. 2009/73 państwa członkowskie UE gwarantują niezależność organu regulacyjnego w celu bezstronnego i przejrzystego wykonywania zadań regulacyjnych. W świetle dyrektyw, państwa członkowskie zapewniają m.in., aby organ regulacyjny przy wykonywaniu zadań powierzonych mu na mocy dyrektywy nie podlegał żadnym instrukcjom i decyzjom, zarówno przedsiębiorstw energetycznych, jak i innych organów państwa²⁸. Zapis ten uniemożliwia wydawanie wiążących poleceń w zakresie rozstrzygnięć dotyczących wyłącznych kompetencji organu regulacyjnego uregulowanych w art. 37 dyr. 2009/72 i art. 41 dyr. 2009/73. Nie oznacza to jednak, że organ regulacyjny jest w jakikolwiek sposób wyłączony z systemu administracji publicznej, przeciwnie – jest on częścią aparatu administracyjnego państwa. Prawodawca europejski dopuszcza możliwość ścisłej współpracy organu regulacyjnego z innymi organami publicznymi, a nawet możliwość wydawania przez rząd ogólnych wytycznych dotyczących realizacji polityki, niezwiązanych jednak z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi. Oznacza to, iż wytyczne oraz programy realizujące założenia polityki rządu kierowane do organu regulacyjnego nie mogą w żaden sposób dotyczyć zadań, o których mowa w art. 37 dyr. 2009/72 i 41 dyr. 2009/73. W myśl przepisów dyrektyw można więc zauważyć, iż inne organy państwa mogą ingerować w niezależność organu regulacyjnego tylko w ściśle określonym zakresie, kreując jedynie ogólne założenia i kierunki działań, którym organ regulacyjny może podlegać. Zasadą jest jednak niezależność organu regulacyjnego, która oznacza zapewnienie wszelkich środków prawnych, faktycznych i finansowych, tak aby żaden odrębny podmiot nie mógł narzucić organowi regulacyjnemu konkretnego rozwiązania.

IV. Pozycja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle przepisów krajowych

Wysoce wyspecjalizowanym podmiotem prawa administracyjnego, którego kompetencje i zadania służą realizacji zadań związanych z regulacją sektora energetycznego, jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – dalej w skrócie Prezes URE. U.p.e. określa pozycję ustrojową Prezesa URE jako centralny organ administracji rządowej właściwy do zadań z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencyjności. Zadania te wykonywane są w sektorze narażonym na monopolistyczne działania przedsiębiorców, związane z monopolem naturalnym urządzeń infrastrukturalnych i sieciowych (art. 21 ust. 1-2 u.p.e.). Zgodnie z obowiązującą regulacją Prezes URE jest organem jednoosobowym, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (szczegółowy tryb prowadzenia naboru kandydatów na stanowisko Prezesa URE przewiduje art. 21 ust. 2a – 2l u.p.e.). Jednocześnie art. 21 ust. 2m zawiera zamknięty katalog przesłanek umożliwiających odwołanie Prezesa URE przez Prezesa Rady Ministrów (gwarancja niezależności), do tych przesłanek należą:

1. rażąco naruszenie prawa;

²⁸ Art. 35 ust. 4 lit. b pkt ii dyr. 2009/72 oraz art. 39 ust. 4 lit. b pkt ii dyr. 2009/73.

2. skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
3. orzeczenie zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnieniu funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa;
4. choroby trwale uniemożliwiająca wykonywanie zadań;
5. złożenie rezygnacji.

Pozycja ustrojowa Prezesa URE była kwestią licznych sporów i zmian. Stopień niezależności organu był wielokrotnie zmieniany (m.in. łącznie z brakiem kadencyjności), a wprowadzane nowelizacje różnych ustaw raz to poszerzały, raz to ograniczały niezależność Prezesa URE²⁹. Ostatecznie przepisy wprowadzone najnowszą nowelizacją u.p.e. z dnia 26 lipca 2013 r. (tzw. mały trójpak) dostosowują regulację prawną do wymogów przewidzianych w dyrektywach 72/2009 i 73/2009. Nowelizacją tą dodano m.in. przepisy o kadencyjności Prezesa URE, stwierdzając w dodanym art. 21 ust. 2l, że Prezes URE powołuje się na 5-letnią kadencję z możliwością ponownego powołania tylko raz. Zmieniono także treść art. 21 ust. 2a, w którym nie wymaga się już wniosku ministra właściwego do spraw gospodarki w procedurze powołania Prezesa URE. Innym bardzo ważnym przepisem dodanym tą nowelizacją jest wspomniany już art. 2m, zawierający zamknięty katalog przyczyn odwołania Prezesa URE. Wszystkie wspomniane powyżej rozwiązania prawne poszerzają zakres niezależności Prezesa URE, funkcjonującego w aparacie administracji publicznej. Najważniejsza jednak zmiana dotyczyła kwestii nadzoru nad działalnością Prezesa URE w związku z unijnymi standardami jego niezależności. Przeprowadzoną nowelizacją w art. 9 ust. 3 u.d.a.r.³⁰ wykreślono przepis stanowiący o nadzorze ministra właściwego do spraw gospodarki nad Prezesem URE³¹. *De lege lata* nadzór nad działalnością administracji rządowej wykonywaną przez Urząd Regulacji Energetyki powierzony został bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, zgodnie z regulacją zmienionego art. 33a ust. 1 u.d.a.r. Ważne jest, aby odróżnić pojęcie organu administracji od pojęcia urzędu³², rozumianego jako zorganizowany zespół pracowników i środków materialnych pomocnych organowi w celu wykonywania przydzielonych mu zadań³³. Prezes URE jako centralny organ administracji, kieruje bezpośrednio pracami urzędu, a Premier RM sprawuje jedynie ogólny nadzór nad działalnością tego urzędu centralnego, jego organizacją i sprawnym działaniem. Nadzór ten może dotyczyć jedynie kwestii organizacyjnych, statutowych³⁴ i dotyczących ogólnego zarządu urzędem. Przyjmując wykładnię pro-wspólnotową, należy uznać, że nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Urzędem Regulacji Energetyki w żadnym wypadku nie może dotyczyć wykonywanych przy jego udziale

²⁹ Z. Muras, M. Swora (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 21.

³⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743) w skrócie: u.d.a.r.

³¹ Z. Muras, M. Swora (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 12.

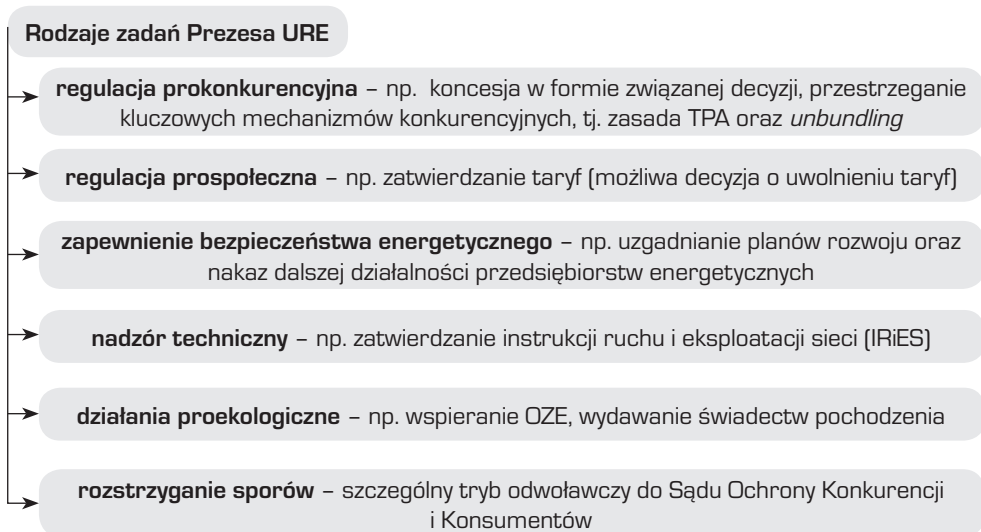
³² E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 224-228.

³³ *Ibidem*, s. 228.

³⁴ Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje statut URE, określający jego organizację wewnętrzną oraz strukturę terenową (art. 21 ust. 6 u.p.e.).

zadań organu regulacyjnego, o których mowa w dyrektywach³⁵. Zgodnie jednak z art. 33b ust. 1 u.d.a.r. Prezes RM, wykonując politykę rządu, może wydawać kierownikom tych urzędów wiążące wytyczne i polecenia. Nie mogą one – zgodnie z art. 33b ust. 2 – dotyczyć rozstrzygnięć załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Uznać należy, iż środki te nie stanowią merytorycznego nadzoru nad realizacją zadań regulacyjnych Prezesa URE. Zadania te, co do zasady, Prezes URE wykonuje w drodze decyzji administracyjnej, a w jej treść polecenia i wytyczne nie mogą już ingerować. Wydawanie wiążących wytycznych i poleceń ograniczać się może jedynie do wskazania ogólnych założeń polityki, tak aby dostosować niezależne działania Prezesa URE do realizowanej przez rząd polityki. Współdziałanie Prezesa URE z innymi organami krajowymi, z poszanowaniem zadań i kompetencji wyłącznych, zasadniczo nie powinno zaprzeczać niezależności tego organu. Prezes URE w pełni niezależnie, bez żadnych wiążących poleceń, może wydać decyzję i rozstrzygnąć co do istoty daną sprawę. Działania podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Prezesa URE można uznać za akty kierownictwa³⁶ mające dostosować działania Prezesa URE do ogólnej polityki³⁷ realizowanej przez Radę Ministrów na podstawie art. 146 Konstytucji.

Katalog zadań z zakresu spraw regulacji³⁸ gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji został szczegółowo uregulowany w art. 23 ust. 2 u.p.e. Zadania te Prezes URE wykonuje zarówno za pomocą władczych, jak i niewładczych instrumentów oraz prawnych form działania³⁹. Ze względu na rozmiar opracowania wystarczające będzie wskazanie ogólnych rodzajów zadań Prezesa URE w formie graficznej:



³⁵ Art. 35 ust. 4 lit. b pkt ii dyr. 2009/72 oraz art. 39 ust. 4 lit. b pkt ii dyr. 2009/73.

³⁶ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 75-76.

³⁷ Z. Muras, M. Swora (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 21.

³⁸ Regulacja – stosowanie określonych ustawą środków prawnych, łącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców (art. 3 pkt 15 u.p.e.).

³⁹ P. Lissoń, *op. cit.*, s. 323-352.

Prezes URE w swoich działaniach jest zobowiązany kierować się ogólnopolską polityką realizowaną przez RM w kwestii energetyki. Zgodnie bowiem z treścią art. 23 ust. 1 u.p.e. Prezes URE, wykonując swe działania regulacyjne, podejmuje je zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa. Pierwszy wymóg dotyczący zgodności działań Prezesa URE z ustawami jest czystą realizacją zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, natomiast drugi wymóg może powodować wątpliwości zwłaszcza w świetle zasady niezależności krajowego organu regulacyjnego, zagwarantowanych w przepisach III pakietu liberalizacyjnego⁴⁰. Jak wspomniano już wcześniej, Prezes Rady Ministrów, wykonując politykę rządu, może wydawać wiążące polecenia Prezesowi URE w kwestiach, które nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Rozwiązanie zawarte w art. 33a ust. 1 i 33b ust. 1 u.d.a.r. jest zgodne z rozwiązaniami przewidzianymi w III pakiecie liberalizacyjnym. W myśl tych rozwiązań, krajowy organ regulacyjny ma być w pełni niezależny od wiążących poleceń rządu w wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych, ale w kwestiach ogólnej polityki naczelné organy administracji mogą wydawać wytyczne dostosowujące działania Prezesa URE do ogólnej polityki rządu. Warto podkreślić jest też fakt, iż wymóg niezależności ogranicza jedynie możliwość wydawania Prezesowi URE wiążących poleceń, nie zabrania on jednak Prezesowi URE realizować swoich zadań w sposób zgodny z polityką rządu w sprawach energetyki. Prezes URE jeżeli uzna, iż polityka energetyczna państwa, proponowana przez rząd, sprzyja realizowanym przez niego celom, może w zakresie własnego uznania rozstrzygać w sposób zgodny z wymogami przewidzianymi w ogólnopolskiej polityce.

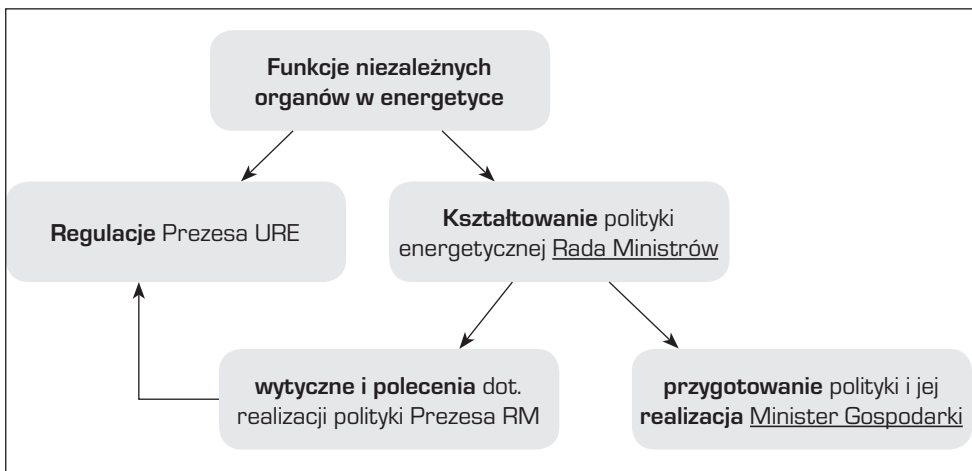
V. Podsumowanie i próba wyciągnięcia wniosków

Na podstawie powyższego opracowania można stwierdzić, że polityka energetyczna państwa jest aktem wewnętrznym skierowanym do podmiotów podporządkowanych RM, nie wywiera więc wprost skutków prawnych w stosunku do Prezesa URE. Obowiązek uwzględniania jej przepisów przez Prezesa URE wywodzi się ze specyficznych uregulowań prawnych, zawartych w u.p.e, która niejako przez swoje przepisy nadaje „moc wiążącą” przepisom polityki energetycznej państwa. Wyszunąć można też tezę, że w Polsce został ukształtowany model, w którym naczelné organy administracji rządowej kształtują politykę energetyczną państwa, a jej realizacja powierzona jest niezależnym podmiotom. Stworzony mechanizm wykonawczy jest w stanie w sposób wydajny realizować określone w u.p.e. cele⁴¹ przy użyciu udostęp-

⁴⁰ A. Wałaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 28-29.

⁴¹ Celem ustawy 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 energii (art. 1 ust. 2 u.p.e.).

nionego mu katalogu środków. U.p.e. przewiduje więc rozdzielenie funkcji każdego z wymienionych w ustawie organów, co ilustruje poniższa grafika:



Prezes Rady Ministrów posiada prawne środki egzekwowania jej postanowień, jednak nie mogą one być podstawą rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa URE w drodze decyzji. Prawna regulacja, sprawne działanie oraz rozwój sektora energetycznego wymaga więc współdziałania niezależnych od siebie organów administracji. W tym miejscu można już odpowiedzieć na postawione we wstępie pytanie, a więc jaki skutek dla zadań Prezesa URE ma obowiązek zgodności z polityką energetyczną państwa. Z całą pewnością należy stwierdzić, że organ regulacyjny jest częścią aparatu publicznego, pomimo przyznanych mu przez dyrektywy, prawnych gwarancji niezależności. Przymiotu niezależności nie można jednak absolutyzować, ponieważ realizacja zadań związanych z regulacją i rozwojem energetyki wymaga zaplanowania spójnych i długofalowych działań, mających zapewnić realizację celów zawartych w u.p.e. Osiągnięcie tych celów jest możliwe jedynie w przypadku współpracy pomiędzy wymienionymi w u.p.e. organami publicznymi w zakresie przyznanych im zadań. Wymóg wykonywania zadań Prezesa URE zgodnie z polityką energetyczną państwa – choć wątpliwy w świetle Konstytucji – jest więc wytyczną mającą zapewnić spójność z ogólną polityką państwa, realizowaną przez wszystkie inne organy publiczne w sektorze energetyki, w szczególności przez rząd. Przepisy zawarte w polityce energetycznej państwa mają charakter ogólny i ze względu na swój charakter prawny, nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa URE. Stanowią one jednak kryterium interpretacyjne, prowadzące do prawidłowego stosowania środków prawnych, mających na celu realizację regulacyjnej funkcji Prezesa URE. Kryterium to powinno być spełnione w każdym przypadku, w którym Prezesowi URE przysługują tzw. luz decyzyjny, a więc gdy Prezes URE, wydając decyzję, korzysta z instytucji uznania administracyjnego. Wątpliwa pozostaje jeszcze kwestia, w jaki sposób, korzystając z uznania administracyjnego, można uwzględnić ustalenia zawarte w polityce energetycznej państwa przyjmowanej w formie uchwały. Moc wiążąca tego aktu nie wynika wprost z jego charakteru prawnego, ale z nakazu wyrażonego w u.p.e. Prezes

URE nie może więc, korzystając z uznania administracyjnego, odwoływać się wprost do przepisów uchwały – polityki energetycznej państwa. Może natomiast wspierać się jej postanowieniami przy wykonywaniu zadań regulacyjnych, wydając decyzje administracyjne, przy podjęciu których istnieje luz interpretacyjny czy też luz co do oceny stanu faktycznego⁴². Na koniec należy podkreślić, iż krajowa polityka energetyczna, o ile nie jest sprzeczna z celami realizowanymi przez organ regulacyjny na podstawie i w granicach prawa, może być uznana za jedno z kryteriów prawidłowej realizacji zadań organu regulacyjnego, o których mowa w art. 23 ust. 2 u.p.e., ale nie może stać się jedyną podstawą interpretacyjną przy wykładni przepisów w przypadku istnienia luzu decyzyjnego.

⁴² M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji*, Warszawa 2008, s. 25.

Marcin Trupkiewicz

THE TASKS OF THE PRESIDENT OF THE ENERGY REGULATORY OFFICE AND THE STATE ENERGY POLICY

Summary

The energy market is one of the network industries, where competition can not develop under natural conditions. The energy market in Poland is one of the sectors that are subject to regulation and reclamation. Regulatory authority has been created to bring competition and provide universal services/essential facilities, on this part of monopolistic market. The regulator has a lot of law instruments to create a competition market where every entrepreneur will be able to effectively undertake an economic activity and prices will be shaped by the market. If the regulator will use all legal instruments, he must be independent of other private entities operating in the market. In particular he must be independent of the government, which is pursuing to implement particularistic policies of each Member State.

How Polish regulator can be independent if the government can create a national energy policy? On the basis of European law and the rights of Polish, indicated that the regulatory authority should not implement government policy as a whole, but take into account only government general policy guidelines. Prime Minister or member of the government cannot impose resolution of the case in a particular way if regulatory authority performs his own regulatory duties and powers. However, Prime Minister supervises the regulator and he may issue him binding guidelines and recommendations, which do not apply, however, the regulatory tasks.

Key words

regulation of the energy market, energy policy, regulatory authorities, independence of the energy regulator, government general policy guidelines, duties and powers energy regulator, supervision above regulator in Poland.

