

Monika PRZYBYLSKA-CZAŚTKIEWICZ*

PRAWNE ZASADY DOSTĘPU DO SIECI INFRASTRUKTURALNEJ W SEKTORZE ENERGII ODNAWIALNEJ

(Streszczenie)

Artykuł dotyczy dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci elektroenergetycznej. Przyjęcie 20 lutego 2015 roku ustawy o odnawialnych źródłach energii i zakończenie procesu implementacji dyrektywy 2009/28/WE stanowią dobry moment, aby dokonać oceny regulacji krajowych w zakresie przyjęcia zasady uprzywilejowanego dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci infrastrukturalnej, którą ustanawia dyrektywa 2009/28/WE. Ocena wspomnianych regulacji wskazuje na pewne mankamenty uprzywilejowanego dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci, dlatego wskazano kierunki wykładni prawa krajowego w kontekście zasad prawa europejskiego, bez konieczności wysuwania wniosków *de lege ferenda* w odniesieniu do obowiązującej ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Słowa kluczowe: energia odnawialna; instalacje OZE; przyłączenie do sieci infrastrukturalnej

1. Wstęp

Na gruncie nauk prawnych kwestia dostępu do sieci elektroenergetycznej analizowana jest przede wszystkim w kontekście doktryny urządzeń kluczowych (*essential facilities*). Ma ona swoje źródło w amerykańskich praktykach antymonopolowych, niemniej jednak wraz z rozwojem prawa ochrony konkurencji na gruncie europejskim recypowana została przez instytucje Unii Europejskiej (UE)¹.

* Dr, Zakład Polityki Gospodarczej i Prawa, Wydział Przyrodniczo-Technologiczny, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu; e-mail: monika.przybylska-czastkiewicz@up.wroc.pl

¹ J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 23.

Dokonywana od lat 80. XX wieku liberalizacja sektorów infrastrukturalnych², w tym sektora energetycznego, uczyniła z kwestii dostępu do sieci infrastrukturalnej zagadnienie prawne, głównie poprzez uregulowanie w prawie energetycznym tak zwanej zasady TPA (*third part access*)³. W ogólnym znaczeniu dzięki prawnej zasadzie TPA właściciele sieci infrastrukturalnej są zobowiązani do udostępnienia sieci podmiotom zainteresowanym. Dostęp odbywa się w formie umowy na zasadzie dobrowolnego porozumienia stron. Jeżeli nie dojdzie do porozumienia podmiotów, swoje kompetencje uruchamia organ regulacyjny (w Polsce jest to Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – URE), w ramach których podejmuje on decyzję rozstrzygającą spór dotyczący dostępu do sieci infrastrukturalnej.

Geneza zasady TPA w sektorze energetycznym ma swoje uzasadnienie w budowie konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Wprowadzenie konkurencji na zmonopolizowanym rynku energetycznym wymagało bowiem zapewnienia potencjalnym konkurentom dostępu do infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. W przeciwnym wypadku, ze względu na wysokie koszty budowy infrastruktury, wejście na rynek nowych podmiotów byłoby znacznie ograniczone lub nawet niemożliwe. Dostęp do sieci elektroenergetycznej regulują przede wszystkim art. 32 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE⁴ oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne⁵. Przepisy te mają zastosowanie do całego rynku energetycznego, jednak trzeba podkreślić, że sektor energii odnawialnej, ze względu na swój specyficzny charakter, regulowany jest dodatkowymi przepisami, z których najważniejsze zawarte są w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/E z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁶ (dalej: dyrektywa 2009/28/WE; dyrektywa OZE). Podjęta problematyka dostępu do sieci elektroenergetycznej w sektorze energii odnawialnej regulowana jest przez wymienioną dyrektywę, o czym poniżej.

² M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowa funkcja państwa w gospodarce*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Toruń 2005, *passim*.

³ Szerzej zob. M. Krzykowski, *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Difin, Warszawa 2013, s. 97 i nn.

⁴ Dz.U. UE L 211/55.

⁵ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

⁶ Dz.U. UE L 140/16.

2. Dostęp do sieci w prawie unijnym

Jak wynika z powyższych uwag, sektor energii odnawialnej jest regulowany dyrektywą z 2009 roku. Jej treść zawiera środki służące realizacji postanowień pakietu energetyczno-klimatycznego z 12 grudnia 2008 roku „zielona rewolucja”, który wyznacza trzy podstawowe cele: 20% redukcji emisji CO₂, 20% oszczędności energii oraz 20% udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych⁷. Omawiana dyrektywa związana jest zatem z trzecim spośród wymienionych celów, przy czym trzeba dodać, że cel ten został rozpisany na indywidualne cele dla poszczególnych państw członkowskich i w przypadku Polski wynosi on 15%. Z kolei ścieżka osiągnięcia tego celu określona jest w załączniku nr I do dyrektywy 2009/28/WE.

Zakres przedmiotowej regulacji dyrektywy OZE wynika z art. 1 tej dyrektywy, zgodnie z którym dyrektywa: 1) ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych; 2) określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie; 3) ustanawia zasady dotyczące statycznych przekazów między państwami członkowskimi, wspólnych projektów między państwami członkowskimi i z państwami trzecimi, gwarancji pochodzenia, procedur administracyjnych, informacji i szkoleń oraz dostępu energii ze źródeł odnawialnych do sieci elektroenergetycznej; 4) określa kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów.

Podstawowe znaczenie dla państw członkowskich odgrywają wyznaczone przez prawodawcę unijnego dwa cele ogólne, a mianowicie: 1) osiągnięcie 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE; 2) 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w użyciu energii w transporcie w każdym państwie członkowskim do 2020 roku⁸. Aby osiągnąć cele ogólne, państwa członkowskie mogą stosować między innymi następujące środki: 1) systemy wsparcia; 2) środki współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi⁹. W celu zagwarantowania skuteczności obu środków (to jest krajowych systemów wsparcia oraz mechanizmów

⁷ P. Frączek, *Inwestycje energetyczne w Polsce – wyzwania i perspektywy*, w: K. Giordano, R. Biskup (red.), *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 91–94.

⁸ Pkt 96 preambuły do dyrektywy 2009/28/WE. Por. C. Klessmann, A. Held, M. Rathmann, M. Ragwitz, *Status and perspectives of renewable energy Policy and deployment in the European Union – What is needed to reach the 2020 targets?* Energy Policy 39/2011, s. 7638–7639.

⁹ Art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/28/WE.

współpracy), służących osiągnięciu celów głównych, niezbędne jest, by państwa członkowskie mogły określać, czy i w jakim zakresie ich krajowe systemy wsparcia mają zastosowanie do energii ze źródeł odnawialnych wyprodukowanej w innych państwach członkowskich i by miały możliwość wyrażenia zgody na zastosowanie krajowych systemów wsparcia przez zastosowanie mechanizmów współpracy przewidzianych w dyrektywie 2009/28/WE¹⁰.

Warto zatem zaznaczyć, że dyrektywa OZE wskazuje konkretne cele, jakie muszą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie i zawiera jednocześnie przykładowe środki, którymi państwa mogą te cele osiągnąć. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą stosować inne środki, pod warunkiem, że ich stosowanie nie narusza unijnych przepisów regulujących pomoc publiczną¹¹. Dodatkowo, celem dyrektywy 2009/28/WE jest ułatwienie transgranicznego wspierania energii ze źródeł odnawialnych bez wpływania na krajowe systemy wsparcia, bowiem wprowadza ona opcjonalne mechanizmy współpracy między państwami członkowskimi, pozwalając im ustalić zakres, w jakim jedno państwo członkowskie będzie wspierało wytwarzanie energii w innym państwie członkowskim, oraz zakres, w jakim wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych powinno być zaliczane na poczet krajowych celów indywidualnych wyznaczonych dla któregośkolwiek z nich¹².

W kontekście omawianego zagadnienia kluczowym przepisem dyrektywy 2009/28/WE jest jej art. 16, który zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia przepisów wewnętrznych gwarantujących dostęp do sieci. Chodzi zarówno o dostęp w znaczeniu technicznym, jak również o uprzywilejowany (za zasadzie pierwszeństwa) dostęp zainteresowanych podmiotów, którymi są głównie producenci zielonej energii. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze aspekty zasady TPA w sektorze energii odnawialnej, wynikające z prawa unijnego, a konkretnie z art. 16 dyrektywy OZE.

Po pierwsze, dyrektywa 2009/28/WE wprowadza wymóg **zreformowania infrastruktury elektroenergetycznej**, jej eksploatacji i rozwoju. Zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy OZE:

państwa członkowskie podejmują odpowiednie kroki, mające na celu stworzenie infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej sieci elektroenergetycznej [...] aby zagwarantować bezpiecz-

¹⁰ Szerzej zob. M. Przybylska, w: A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 8–9.

¹¹ R. Zajdler, *Pomoc publiczna dla odnawialnych źródeł energii w świetle regulacji Unii Europejskiej*, w: M. Królikowska-Olczak (red.), *Studia z gospodarczego prawa Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 143–151.

¹² C. Klessmann, P. Lamers, M. Ragwitz, G. Resch, *Design options for cooperation mechanisms under the new European renewable energy directive*, Energy Policy 2010/38, s. 4682–4684.

ne działanie systemu elektroenergetycznego podczas przystosowania do dalszego rozwoju wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w tym również połączeń wzajemnych z państwami członkowskim.

Po drugie, dyrektywa 2009/28/WE reguluje zasady dostępu do sieci, w tym ustanawia **priorytetowy dostęp do sieci** energii wytworzonej w źródłach odnawialnych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy OZE:

z zastrzeżeniem wymogów odnoszących się do zachowania niezawodności i bezpieczeństwa sieci, na podstawie przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów, zdefiniowanych przez właściwe organy krajowe: a) państwa członkowskie zapewniają, że operatorzy systemów przesyłowych i systemów dystrybucyjnych na ich terytorium gwarantują przesył i dystrybucję energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, b) państwa członkowskie zapewniają również priorytetowy dostęp lub gwarantowany dostęp do systemu sieciowego dla energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, c) państwa członkowskie zapewniają, że o ile pozwala na to bezpieczna eksploatacja krajowego systemu elektroenergetycznego i w oparciu o przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria, przy wyborze instalacji wytwarzających energię elektryczną, operatorzy systemów przesyłowych przyznają pierwszeństwo instalacjom wykorzystującym odnawialne źródła energii [...] ¹³.

Po trzecie, dyrektywa 2009/28/WE określa **zasady podziału kosztów za dostęp do sieci**. Zgodnie z art. 16 ust. 3 dyrektywy OZE: „państwa członkowskie wymagają od operatorów systemów przesyłowych i systemów dystrybucyjnych stworzenia i podania do publicznej wiadomości standardowych zasad odnoszących się do ponoszenia i podziału kosztów dostosowań technicznych, takich jak przyłączenia do sieci czy wzmocnienia sieci [...]”. Trzeba jednak podkreślić, że art. 16 ust. 4 dyrektywy OZE wskazuje, że: „w stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą wymagać od operatorów systemów przesyłowych i systemów dystrybucji pokrycia w całości lub w części kosztów, o których mowa w ust. 3”.

3. Dostęp do sieci w prawie polskim

3.1. Dostęp do sieci instalacji odnawialnego źródła energii (zasada ogólna)

Uregulowania w dyrektywie 2009/28/WE znajdują swoje odzwierciedlenie w przyjętej 20 lutego 2015 roku ustawie o odnawialnych źródłach energii ¹⁴, która stanowi zakończenie procesu implementacji dyrektywy 2009/28/WE i jest kompleksowym aktem prawnym regulującym w Polsce funkcjonowanie sektora

¹³ Por. **H.T. Kruimer**, *Non-discriminatory energy system operation: what does it mean?*, Competition and Regulatory Network Industries 2011/12, s. 262–263.

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 478.

energii odnawialnej. Niemniej jednak ustawa o odnawialnych źródłach energii w kilku kwestiach odsyła do ustawy – Prawo energetyczne. Tak jest w przypadku dostępu (przyłączenia) instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci. Potwierdzeniem tego wniosku jest treść art. 1 ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii, zgodnie z którym: „do przyłączenia instalacji odnawialnego źródła energii do sieci stosuje się przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne [...]”. Uwzględniając przepisy zarówno ustawy o odnawialnych źródłach energii, jak również ustawy – Prawo energetyczne, można wysnuć wniosek o istnieniu dwóch zasad prawnych dotyczących przyłączenia do sieci. Po pierwsze, jest to ogólna zasada przyłączenia do sieci, określająca warunki przyłączenia do sieci dotyczące wszystkich instalacji odnawialnych źródeł energii¹⁵ poza mikroinstalacjami. Po drugie, obok zasady ogólnej, można wyróżnić zasadę szczególną, określającą warunki przyłączenia mikroinstalacji¹⁶ do sieci (szczegółowy w punkcie następnym).

Wspomniano we wstępie, że zasadę dostępu stron trzecich w całym sektorze energetycznym – w tym w sektorze energii odnawialnej – ustanawia art. 4 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne. Dodatkowo zasady dostępu, poza treścią wspomnianego przepisu, wyznaczają także art. 5 i art. 7 ustawy – Prawo energetyczne. Uwzględniając powołane przepisy ustawy, a zwłaszcza art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne należy wskazać, że obowiązkowym elementem procedury przyłączeniowej jest **uzyskanie warunków przyłączenia** do sieci elektroenergetycznej. Uzyskanie wspomnianych warunków jest niezbędne dla zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej. Ponadto procedurę przyłączeniową uzupełniają także zawarcie umowy o przesył lub dystrybucję oraz zawarcie umowy o sprzedaż energii. Bez ustawowego obowiązku zawarcia wymienionych umów nie można byłoby mówić o realizacji prawnej zasady dostępu do sieci.

¹⁵ Instalacja odnawialnego źródła energii to instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół: **a)** urządzeń służących do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy, przyłączonych w jednym miejscu przyłączenia, w których energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z jednego rodzaju odnawialnych źródeł energii, a także magazyn energii elektrycznej przechowujący wytworzoną energię elektryczną, połączony z tym zespołem urządzeń **lub b)** obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służących do wytwarzania biogazu rolniczego, a także połączony z nimi magazyn biogazu rolniczego (Ustawa o odnawialnych źródłach energii, art. 2 pkt 13).

¹⁶ Mikroinstalacja definiowana jest jako „instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej nie większej niż 120 kW”. Ustawa o odnawialnych źródłach energii, art. 2 pkt 19.

W celu uzupełnienia powyższych twierdzeń warto przywołać treść art. 7 ustawy – Prawo energetyczne, zgodnie z którym:

przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii **jest obowiązane** do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączenia, **w pierwszej kolejności, instalacji odnawialnego źródła energii**, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. Jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne **odmówi** zawarcia umowy o przyłączenie do sieci lub przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii, jest **obowiązane niezwłocznie pisemnie powiadomić** o odmowie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i zainteresowany podmiot, podając przyczyny odmowy [podkr. M.P.].

Warunki – o których stanowi powyższy artykuł – udzielane są zawsze na wniosek podmiotu zainteresowanego (przyłączeniem instalacji odnawialnego źródła energii do sieci). Treść tego wniosku oraz treść udzielonych warunków determinowane są regulacjami § 7 i 8 rozporządzenia ministra gospodarki z dnia 4 maja 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego¹⁷. Na podstawie wspomnianych warunków zostaje zawarta umowa o przyłączenie do sieci, której minimalne elementy określa art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że od wejścia w życie we wrześniu 2013 roku tzw. „małego trójpacku energetycznego”¹⁸ obowiązkowym elementem umowy o przyłączenie do sieci jest harmonogram przyłączenia, co należy ocenić na korzyść z punktu widzenia ochrony praw podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci. Z kolei od wejścia w życie ustawy o odnawialnych źródłach energii¹⁹ podmioty zawierające umowę o przyłączenie zobowiązane są do określenia w treści umowy terminu dostarczenia po raz pierwszy do sieci energii elektrycznej wytworzonej w instalacji²⁰ oraz zawarcia klauzuli określającej, że niedostarczenie po raz pierwszy do sieci energii elektrycznej wytworzonej w tej instalacji we wskazanym w umowie o przyłą-

¹⁷ Dz.U. Nr 93, poz. 623 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

¹⁹ Większość przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii weszła w życie 4 maja 2015 r. Przepisy regulujące wsparcie dla wytwarzania energii w źródłach odnawialnych wejdą w życie 1 stycznia 2016 r.

²⁰ Ustawa – Prawo energetyczne stanowi *expressis verbis*, że termin ten **nie może być dłuższy niż 48 miesięcy**, a w przypadku instalacji odnawialnego źródła energii wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu – 72 miesiące od dnia zawarcia tej umowy.

czenie terminie jest podstawą (uprawnieniem fakultatywnym) wypowiedzenia umowy o przyłączenie²¹. Ponadto, co wynika z treści art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, żądający zawarcia umowy o przyłączenie do sieci powinien dysponować **tytułem prawnym** do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane. Procedurę przyłączenia do sieci kończy natomiast zawarcie **umowy o przesył**²², której wymagane minimalne elementy określa art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, oraz zawarcie **umowy o sprzedaż energii**²³, której minimalne elementy określa art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, a podmiotem zobowiązanym do jej zawarcia jest **sprzedawca zobowiązany**²⁴.

Na podstawie ogólnej analizy wskazanych powyżej przepisów ustawy – Prawo energetyczne rodzi się pytanie, czy dostęp do sieci infrastrukturalnej w sektorze energii odnawialnej jest zgodny z postanowieniami dyrektywy 2009/28/WE. Przed udzieleniem odpowiedzi na tak postawione pytanie warto przypomnieć, że dyrektywa OZE nie tylko ustanawia zasadę dostępu stron trzecich (w zakresie przyłączenia instalacji odnawialnego źródła energii), ale jednocześnie wskazuje, że dostęp ten powinien być uprzywilejowany, co wynika przede wszystkim z treści art. 16 ust. 2 pkt b dyrektywy OZE, który stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają również priorytetowy dostęp do systemu sieciowego dla energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii”. Oznacza to,

²¹ Ustawa – Prawo energetyczne, art. 7 ust. 2a.

²² Zawarcie umowy o świadczenie usług przesyłu jest pochodną zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Zob. **M. Pawelczyk, B. Pikiewicz**, *Funkcjonowanie zasady TPA w elektroenergetyce w prawie polskim*, w: **M. Wierzbowski, R. Stankiewicz** (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 93.

²³ Szerzej na temat obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zob. **Z. Muras**, *Prawo energetyczne. Komentarz*, **M. Swora, Z. Muras** (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 590–592.

²⁴ Sprzedawca zobowiązany jest nowym, powołanym ustawą o odnawialnych źródłach energii, podmiotem rynku energii odnawialnej i zastąpi – funkcjonującego w oparciu o ustawę – Prawo energetyczne, sprzedawcę z urzędu. Zgodnie z art. 40 ustawy o odnawialnych źródłach energii sprzedawca zobowiązany wyznaczany jest przez Prezesa URE do 15 października każdego roku, **na rok następny**. Z treści tego przepisu jasno wynika, że po raz pierwszy sprzedawca zobowiązany wyznaczony zostanie do 15 października 2016 r., co oznacza, że obowiązki (nałożone ustawą o odnawialnych źródłach energii) sprzedawcy zobowiązanego będzie pełnił sprzedawca z urzędu, na którego dotychczas (to znaczy na gruncie regulacji ustawy – Prawo energetyczne) nałożony był obowiązek zakupu energii wytworzonej w odnawialnych źródłach energii. Szerzej zob. **M. Przybylska**, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa energetycznego w sektorze energii odnawialnej*, w: **J. Sługocki** (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno-administracyjne*, t. 1, Presscom, Wrocław 2014, s. 241–243.

że rozwiązania unijne promują pierwszeństwo dostępu źródeł odnawialnych do sieci, co potwierdza ponadto pkt 61 preambuły do dyrektywy 2009/28/WE, który wskazuje na obowiązek państw członkowskich takiego ukształtowania krajowych ram prawnych, aby zapewnione było jak najszybsze przyłączenie nowych instalacji OZE. Odstąpienie od wskazanej zasady uprzywilejowanego dostępu do sieci uzasadniają jedynie wymogi odnoszące się do zachowania niezawodności i bezpieczeństwa sieci.

W odpowiedzi na wyżej postawione pytanie należy stwierdzić, że przepisy ustawy – Prawo energetyczne ustanawiają zasadę dostępu stron trzecich do sieci w całym sektorze energetycznym, w tym w sektorze energii odnawialnej. Trzeba jednak pamiętać, że ze względu na treść art. 16 dyrektywy 2009/28/WE dostęp w sektorze energii odnawialnej powinien mieć pierwszeństwo przed pozostałymi instalacjami (które nie stanowią instalacji źródła odnawialnego). Powyższa uwaga nabiera szczególnego znaczenia ze względu na niedawną nowelizację – ustawą o odnawialnych źródłach energii – art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne. Najważniejsze z punktu widzenia wspomnianej nowelizacji, jest uzupełnienie treści art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne o postanowienia wskazujące na pierwszeństwo dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii. Interpretując treść omawianego przepisu można wskazać, że zawiera on dwie nowe zasady, tj.: po pierwsze, zasadę uprzywilejowanego dostępu do sieci instalacji odnawialnego źródła energii (przy zachowaniu zasad ogólnych – wskazanych powyżej – a więc jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia, a żądający zawarcia umowy o przyłączenie spełnia te warunki oraz żądający zawarcia umowy o przyłączenie do sieci dysponuje tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane); po drugie, zasadę informacji, na którą składa się obowiązek niezwłocznego poinformowania Prezesa URE oraz zainteresowanego przyłączeniem do sieci podmiotu o przyczynach odmowy przyłączenia do sieci lub o przyczynach odmowy przyłączenia do sieci w pierwszej kolejności (*nota bene* obowiązek ten istniał przed analizowaną nowelizacją art. 7 ustawy – Prawo energetyczne, jednak swoim zakresem nie dotyczył obowiązku informowania o przyczynach odmowy przyłączenia do sieci w pierwszej kolejności).

Uwzględniając nowe brzmienie art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne *prima facie* można wyciągnąć wniosek, że wraz z wejściem w życie ustawy o odnawialnych źródłach energii (i jednoczesną nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne) polskie przepisy w pełni recypują unijną zasadę pierwszeństwa dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci. Niemniej jednak pogląd taki należy zweryfikować w związku z pozostałymi przepisami krajowymi, które

wprost nie określają maksymalnego terminu zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Należy przyjąć, że do zawarcia umowy dojdzie, jeżeli strony umowy (to jest podmiot składający wniosek o przyłączenie oraz operator sieci) dojdą do porozumienia co do treści wszystkich obowiązkowych elementów umowy. Oznacza to, że mogą one prowadzić negocjacje w tym zakresie bez ograniczonego terminu ich trwania. Jeżeli nie zakończą się one w terminie obowiązywania warunków o przyłączenie, to jest w ciągu 2 lat²⁵, to operator sieci przestaje być zobowiązany do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Jest to rozwiązanie odbiegające od wyznaczonej dyrektywą OZE zasady uprzywilejowanego dostępu do sieci i nie można ocenić go pozytywnie, pomimo nowelizacji art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne.

3.2. Dostęp do sieci mikroinstalacji (zasada szczególna)

Ważną i wymagającą odrębnego omówienia jest kwestia dostępu do sieci energii wytworzonej w mikroinstalacji. Uzasadnieniem dla podjęcia tego wątku są dwa argumenty. Po pierwsze, zasady dostępu do sieci energii wytworzonej w mikroinstalacji stanowią nowe rozwiązania prawne, wprowadzone początkowo do ustawy – Prawo energetyczne tzw. „małym trójpakietem energetycznym”, a obecnie zawarte w ustawie o odnawialnych źródłach energii. Po drugie, dostęp do sieci energii wytworzonej w mikroinstalacji jest odmiennie regulowany niż dostęp do sieci pozostałych instalacji odnawialnego źródła energii (przeanalizowany w punkcie poprzednim) co pozwala wyodrębnić zasadę szczególną w zakresie dostępu do sieci.

Cechą charakterystyczną dla podjętego zagadnienia jest fakt, że podmioty uprawnione do wytwarzania energii w mikroinstalacjach możemy podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, są to osoby fizyczne, które wytwarzają energię w celu jej zużycia na własne potrzeby. Wytwarzanie takie nie jest kwalifikowane jako działalność gospodarcza, nawet jeżeli wskazana powyżej osoba fizyczna skorzysta z uprawnienia do sprzedaży, niewykorzystanej na własne potrzeby, energii wytworzonej w mikroinstalacji²⁶. Po drugie, są to przedsiębiorcy (a więc podmioty wykonujące działalność gospodarczą) w rozumieniu ustawy o swobodzie

²⁵ Zgodnie z § 8 ust. 7 rozporządzenia ministra gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. nr 93, poz. 623) warunki przyłączenia są ważne dwa lata od dnia ich określenia.

²⁶ Ustawa o odnawialnych źródłach energii, art. 4.

działalności gospodarczej²⁷. Przyłączenie mikroinstalacji do sieci odbywa się na uproszczonych zasadach w porównaniu do przyłączenia innych instalacji odnawialnych źródeł energii. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma treść art. 7 ust. 8d⁴ ustawy – Prawo energetyczne, który reguluje dostęp mikroinstalacji do sieci. Zgodnie z wymienionym przepisem:

w przypadku gdy podmiot ubiegający się o przyłączenie mikroinstalacji do sieci dystrybucyjnej **jest przyłączony do sieci jako odbiorca końcowy**, a moc zainstalowana mikroinstalacji, o przyłączenie której ubiega się ten podmiot, nie jest większa niż określona w wydanych warunkach przyłączenia, przyłączenie do sieci odbywa się **na podstawie zgłoszenia** przyłączenia mikroinstalacji, złożonego w przedsiębiorstwie energetycznym, do sieci którego ma być ona przyłączona, po zainstalowaniu odpowiednich układów zabezpieczających i układu pomiarowo-rozliczeniowego. W innym przypadku przyłączenie mikroinstalacji do sieci dystrybucyjnej odbywa się na podstawie umowy o przyłączenie do sieci. **Koszt instalacji układu zabezpieczającego i układu pomiarowo-rozliczeniowego ponosi operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego** [podkr. M.P.].

Z przytoczonego wyżej stanu prawnego wynika, że zasadą jest przyłączenie do sieci na podstawie zgłoszenia w przypadku mikroinstalacji, gdy podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci jest odbiorca końcowy²⁸. Pozostali wytwórcy energii w mikroinstalacji przyłączeni są do sieci na zasadach ogólnych, to znaczy na podstawie umowy. Ponadto ustawodawca wskazuje *explicite*, że dostęp do sieci wymaga zawarcia umowy także wówczas, gdy moc zainstalowana mikroinstalacji, o przyłączenie której ubiega się podmiot (odbiorca końcowy), jest większa niż określona w wydanych warunkach przyłączenia.

Kontynuując kwestię przyłączenia mikroinstalacji do sieci trzeba jeszcze dodać, że za przyłączenie mikroinstalacji do sieci nie pobiera się opłaty. Wynika to z treści art. 7 ust. 8 pkt 3b ustawy – Prawo energetyczne, zgodnie z którym:

za przyłączenie źródeł współpracujących z siecią oraz sieci przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii pobiera się opłatę ustaloną na podstawie rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację przyłączenia, **z wyłączeniem mikroinstalacji, za której przyłączenie do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej nie pobiera się opłaty** [podkr. M.P.].

²⁷ *Ibidem*, art. 5.

²⁸ Odbiorcą końcowym jest odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek; do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, ustawa – Prawo energetyczne, art. 3 pkt 13a.

4. Zakończenie

Podsumowując przeprowadzone rozważania należy stwierdzić, że polskie przepisy nie realizują w pełni ustanowionej przez prawo unijne w art. 16 ust. 2 dyrektywy OZE zasady uprzywilejowanego dostępu do sieci instalacji odnawialnych źródeł energii (poza mikroinstalacjami). Dla poparcia takiego wniosku można przywołać przede wszystkim dwa argumenty: długoterminową ważność warunków przyłączenia, która wynosi dwa lata²⁹ oraz nieograniczony (nieokreślony przepisami prawa) termin negocjacji prowadzących do zawarcia umowy o przyłączenie sieci. Brak określenia terminu zakończenia negocjacji może doprowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii przestanie być zobowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, ponieważ upłynie termin ważności warunków przyłączenia. W powyższym kontekście można stwierdzić, że sama zmiana treści obowiązującego art. 7 ustawy – Prawo energetyczne ustanawiającego wprost zasadę uprzywilejowanego dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci nie jest dostatecznym instrumentem implementującym prawo unijne, ponieważ poza ustanowieniem zasady uprzywilejowanego dostępu instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci konieczne jest sformułowanie prawnych form realizacji tej zasady, wśród których można wymienić termin zakończenia negocjacji zmierzających do zawarcia umowy przyłączeniowej (instalacji odnawialnych źródeł energii, które nie są mikroinstalacjami).

Odrębnym zagadnieniem natomiast jest sposób interpretowania przepisów prawa krajowego w zakresie przyłączenia instalacji odnawialnych źródeł energii do sieci. Biorąc pod uwagę trzy kwestie: 1) zakończenie przez instytucje UE postępowania o naruszenie przez Polskę przepisów prawa unijnego (w zakresie implementacji prawa UE); 2) długi proces legislacyjny zmierzający do implementacji dyrektywy 2009/28/WE oraz 3) wprowadzenie do porządku krajowego przepisu zawierającego obowiązek przyłączenia instalacji odnawialnych źródeł w pierwszej kolejności, należy przyjąć, że wszystkie spory dostępowe powstałe w związku z dostępem instalacji odnawialnych źródeł energii powinny być rozstrzygane na korzyść podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci (jeśli podmiot ten spełnia wszystkie warunki przewidziane prawem). Na taki wniosek wskazuje z jednej strony prounijna wykładnia prawa, a z drugiej – zasada

²⁹ Rozporządzenie elektroenergetyczne, § 8 ust. 7.

lojalności (efektywności) prawa UE w krajowym porządku prawnym, wynikająca z treści art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej³⁰, który stanowi:

zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne i szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnianiu celów Unii.

Z zasady lojalności (efektywności) prawa UE wynika obowiązek państw członkowskich do podejmowania działań zmierzających do realizacji celów UE, a co za tym idzie przestrzegania oraz zapewnienia efektywności prawa UE w krajowym porządku prawnym.

Bibliografia

Akty prawne:

Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2010 C 83).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/E (Dz.U. UE L 211/55).

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 140/16).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478).

Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 984.).

Rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. nr 93, poz. 623 ze zm.).

Opracowania:

Fraćzek Paweł, *Inwestycje energetyczne w Polsce – wyzwania i perspektywy*, w: Klaudia Giordano, Rafał Biskup (red.), *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 89–102.

Klessmann Corinna, Held Anne, Rathmann Max, Ragwitz Mario, *Status and perspectives of renewable energy Policy and deployment in the European Union – What is needed to reach the 2020 targets?*, Energy Policy 2011/39, s. 7637–7657.

³⁰ Dz.U. UE 2010 C 83; zob. też **A. Trubalski**, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polski*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013/1, s. 184 i nn.

- Klessmann Corinna, Lamers Patrick, Ragwitz Mario, Resch Gustav**, *Design options for cooperation mechanisms under the new European renewable energy directive*, Energy Policy 2010/38, s. 4679–4691.
- Kruimer Hannah T.**, *Non-discriminatory energy system operation: what does it mean?*, Competition and Regulatory Network Industries 2011/12, s. 260–286.
- Krzykowski Michał**, *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Difin, Warszawa 2013.
- Majcher Justyna**, *Dostęp do urzędzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Muras Zdzisław, Swora Mariusz** (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Pawelczyk Mirosław, Pikiewicz Bartłomiej**, *Funkcjonowanie zasady TPA w elektroenergetyce w prawie polskim*, w: Marek Wierzbowski, Rafał Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Przybylska Monika**, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa energetycznego w sektorze energii odnawialnej*, w: Janusz Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno administracyjne*, t. 1, Presscom, Wrocław 2014, s. 237–246.
- Przybylska Monika**, *Unijne podstawy prawne rozwoju OZE i gospodarki odpadami w Polsce*, w: Anna Bohdan, Monika Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 1–9.
- Szydło Marek**, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowa funkcja państwa w gospodarce*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Toruń 2005.
- Trubalski Artur**, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polski*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013/1, s. 173–197.
- Zajdler Robert**, *Pomoc publiczna dla odnawialnych źródeł energii w świetle regulacji Unii Europejskiej*, w: Maria Królikowska-Olczak (red.), *Studia z gospodarczego prawa Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 143–158.

Monika PRZYBYLSKA-CZĄSTKIEWICZ

LEGAL ACCESS TO THE NETWORK INFRASTRUCTURE IN THE RENEWABLE SECTOR TITLE OF THE PAPER

(Summary)

Article refers to the principle of third party access to the network infrastructure in renewable energy sector. Adoption of the law on renewable energy sources (February 20, 2015) as well as completion of the implementation of the Directive 2009/28/EC are a good moment to assess national regulation in terms of acceptance of the principle of privileged access to the network infrastructure laid down in Directive 2009/28/EC. Assess of the Polish regulations shows that the internet system has defects Therefore, article shows the direction of interpretation of national law in the context of the European legislation. The Author does not intend to create *de lege ferenda* conclusions to the law on renewable sources.

Keywords: renewable energy; renewable energy installations; access to the network infrastructure