

**Marcin Marszałek\***

## **KOMPETENCJE WYŁĄCZNE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO UE W DZIEDZINIE ENERGETYKI**

### **EXCLUSIVE COMPETENCES OF THE EU MEMBER STATE IN POWER INDUSTRY**

#### Abstract

The study addresses the task of determining the scope of sovereignty (exclusive competence) of member states in the area of the development of national power policy on the basis of Treaties, mainly the Treaty on European Union. The author makes an attempt to prove that the impact of the EU legislation on the national legal order, pursuant to the EU regulations, is subject to selective exclusion, and the member states are entitled to supremacy relative to the EU power policy in specific areas of the development of the power policy. Therefore, the member states kept their autonomous right to develop the market of energy supplies in a manner that would make it possible to maintain the balance between the supplies and the demand within the limits necessary for keeping the energy security at the national level required for the public order and the national security. The hierarchical relation of the EU interest and the national public interest arising from the supremacy of the EU law and its direct effectiveness does not jeopardize the national objectives defined in this way. The national energy security, understood in this way, opens the space for specific preferences of national suppliers subject to the national legislative regime as well as the national power authorities and power enterprises managing the transfer or distribution infrastructure.

**Key words:** public economic law, energy law, EU law, constitutional law, economic sovereignty, power industry, power security, energy market

### **Wprowadzenie**

Zdolność do zagwarantowania krajowym odbiorcom dostępności i wystarczalności oraz należytej jakości energii elektrycznej i jej rozsądnej ceny, czyli akceptowalności społecznej, jest miarą zdolności współcze-

---

\* Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego Wydziału Prawa i Administracji WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, ul. Cegielniana 14, 35-310 Rzeszów, radca prawny, e-mail: marcin.marszalek@vp.pl

snego państwa do realizacji jego funkcji, sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym i wypełnienia zobowiązań wobec obywateli. Utrzymanie nadzoru nad zasobami energetycznymi warunkuje konkurencyjność całej gospodarki państwa, a w związku z tym *de facto* jego bezpieczeństwo, poprzez utrzymanie ładu i spokoju społecznego oraz dobrobytu obywateli, pozwalając na zaspokajanie ich różnorodnych potrzeb, związanych również z konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki, w tym także potrzebami przedsiębiorców. W tym kontekście energetyka, w szczególności elektroenergetyka, stanowi jeden z fundamentów gospodarki państwa oraz wyznacznik współczesnego społeczeństwa. W prawodawstwie unijnym zapewnienie dostępu do energii elektrycznej wchodzi w skład ogólnego pojęcia dostępu do usługi publicznej, obejmującej dobra publiczne, których nie można pozbawić konsumentów (obywateli), jak też innych jednostek (w tym przedsiębiorców). W aktualnym kształcie Unia Europejska jest związkiem państw narodowych, ukierunkowanym na zacieśnianie współpracy gospodarczej. Nie zwalnia to jednak tych państw z obowiązków publicznoprawnych wobec obywateli. Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę wyważenia celów wspólnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej w dziedzinie energetyki z jednoczesną powinnością zrealizowania w tym zakresie celów wewnętrznych przez państwa członkowskie. Zważyć bowiem należy, że zaspokojenie potrzeb społecznych i gospodarczych jest centralnym zadaniem współczesnego państwa, bez którego wykonania nie może ono istnieć ani osiągać swoich celów. Dlatego energia elektryczna przedstawia się jako strategiczny element bezpieczeństwa państwa oraz ważny czynnik rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa i przedsiębiorców.

### **Cele nadrzędne polityki energetycznej Polski a polityka energetyczna UE**

Polityka energetyczna Polski jest wyodrębnionym fragmentem polityki gospodarczej państwa. Polityka ta występuje co najmniej w trzech znaczeniach. Po pierwsze, jako dokument, akt prawny – uchwała Rady Ministrów<sup>1</sup>, stanowiąc program gospodarczy, wizję polityczną opartą na strategii rozwoju gospodarczego energetyki; po drugie, jako przejaw woli politycznej organu prawodawczego (regulatora pierwotnego), który kształtuje sektor; a po trzecie, jako narzędzie jej realizacji, które zawiera się w akcie stanowienia prawa (realizacji regulacji wtórnej) (zob. Konstytucja RP, art.

---

<sup>1</sup> Przyjęta na podstawie ustawy Prawo energetyczne, dalej PrEnerg., art. 15a ust. 1.

146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7)<sup>2</sup>. Podstawowym narzędziem prawnym (środkiem) jej realizacji jest ustawa *Prawo energetyczne* (PrEnerg.), a określonym normatywnie celem – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska (zob. PrEnerg., art. 1 ust. 1 i 2, art. 13). Spostrzec należy, że równorzędnymi celami polityki energetycznej są: perspektywa stworzenia warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej oraz zaspokojenie potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych<sup>3</sup>. Wyznaczone dokumentami polityki energetycznej kierunki działania pełnią ważną rolę silnego i stabilnego poparcia politycznego dla rozwoju określonych fragmentów tej gałęzi gospodarki, niezbędnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

Normatywnymi celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska (zob. PrEnerg., art. 13, por. też art. 14–16). Na poziomie oddziaływania na przedsiębiorstwa energetyczne przez prezesa URE oraz organy rozstrzygające spory pomiędzy nimi oraz z ich odbiorcami, np. w stosunkach handlowych, emanacją tej polityki jest równoważenie dążeń uczestników rynku energii do maksymalizacji osiąganego efektu finansowego z koniecznością stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim wytwórców i operatorów systemu, zgodnego z tą polityką (zob. PrEnerg., art. 1 ust. 2, art. 23 ust. 1).

Polityka energetyczna UE opiera się z kolei na trzech równorzędnych filarach (obszarach): konkurencyjności (czyli rozwoju rynku wewnętrznego), bezpieczeństwie dostaw (w skali całej Unii) oraz na zrównoważonym rozwoju (między innymi ochronie środowiska). Ich osiągnięciu służą narzędzia regulacyjne i przyjęte polityki, dla których podstawą prawną są cztery normatywnie zidentyfikowane cele: zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, promowanie wzajemnych połączeń sieci energetycznych, jak rów-

---

<sup>2</sup> Rolą ustrojową Rady Ministrów jest sprawowanie funkcji rządzenia państwem, która polega na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym, które zapewnią zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Na tym odcinku stykają się kompetencje Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl polityki wyznaczonej przez rząd – tak Skrzydło 2013: 192–193; por. Elzanowski 2008: 68–71.

<sup>3</sup> Zob. aktualny stan prac nad polityką energetyczną Polski do 2050 r., [www.bip.me.gov.pl/node/24670](http://www.bip.me.gov.pl/node/24670) (31.5.2016); por. uchwałę Rady Ministrów, Polityka energetyczna Polski do 2030 r. oraz podjętą – na podstawie art. 108a – 108e PrAtom. – uchwałę Rady Ministrów, Program polskiej energetyki jądrowej, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) oraz [www.cire.pl](http://www.cire.pl) (31.5.2016).

niez efektywność energetyczna oraz rozwój nowych i odnawialnych form energii (zob. TfUE, art. 194)<sup>4</sup>. Realizacja tych celów przez UE, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, polega na wzmacnianiu współpracy pomiędzy nimi na forum UE na rzecz realizacji tych samych celów, przy jednoczesnym utrzymaniu zakresu ich własnej odpowiedzialności. Narzędziem realizacji polityki (na poziomie Unii) jest sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny, na który składają się dwa główne elementy: ramy regulacyjne i infrastruktura energetyczna<sup>5</sup>, dla których podstawę normatywną stanowią uregulowania trzeciego pakietu energetycznego<sup>6</sup> mające moc powszechnie obowiązującą. Poli-

<sup>4</sup> Przepis art. 194 TfUE stanowi: „1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: 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. 2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Nie naruszają one prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 litera c). 3. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ustanawia środki, o których mowa w tym ustępie, jeżeli mają one głównie charakter fiskalny”.

<sup>5</sup> Motywem polityki energetycznej UE są: wzrastające uzależnienie od importu energii, malejące zasoby własnych surowców oraz potrzeba zapewnienia konsumentom dostaw energii po akceptowalnej cenie; zob. Komunikat Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie. Zob. także Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej, oraz rozporządzenie nr 347/2013.

<sup>6</sup> Na trzeci pakiet energetyczny składają się: (trzecia) dyrektywa (elektroenergetyczna) 2009/72/WE, dyrektywa 2009/28/WE (promująca energię z odnawialnych jej źródeł), rozporządzenie nr 713/2009 (ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energii, ACER) i rozporządzenie nr 714/2009 (w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii – tzw. rozporządzenie przesyłowe) oraz poprzedzającą go tzw. drugą dyrektywę rynkową (energetyczną, czyli 2003/54/WE). Z kolei drugi pakiet energetyczny obejmuje nadal obowiązujące (i niezmiennione): dyrektywę 2004/8/WE (w sprawie promowania kogeneracji) oraz dyrektywę 2005/89/WE (w sprawie zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw i inwestycji infrastrukturalnych). Obejmował także już uchylone (zastąpione): dyrektywę 2001/77/WE (w sprawie OZE) oraz rozporządzenie (tzw. przesyłowe) nr 1228/2003. Uzupełnieniem regulacji trzeciego pakietu energetycznego są akty prawne, które mają przyczynić się do poprawy funkcjonowania (zwiększenia integralności) wewnętrznego rynku energii. Są to: rozporządzenie 347/2013 oraz rozporządzenie 1227/2011.

tyka energetyczna UE jest oparta na założeniu, że dobrze działające rynki energii, zapewniające bezpieczne dostawy po konkurencyjnych cenach, są kluczowe dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i dobrobytu konsumentów (tak Surma 2013). Założenie to wydaje się nietrafne dla długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw członkowskich UE, jak i odbiorców końcowych, ponieważ ukierunkowuje środki wykonawcze (w tym prawodawstwo) dla maksymalnego wykorzystania obecnego potencjału wytwórczego, bez zachęty do jego restytucji lub rozwoju w odniesieniu do technologii nieopartych na subsydiowanych jednostkach wytwórczych opartych na technologiach OZE lub kogeneracji. Te bowiem z reguły nie gwarantują pokrycia zapotrzebowania w tzw. podstawie działania systemu elektroenergetycznego (czyli minimalnych wielkości mocy wytwórczych koniecznych do pokrycia zapotrzebowania).

Zgodnie z zasadą przyznania (zob. TUE, art. 5 ust. 2; oraz TfUE, art. 7) i zasadą nadrzędności (supremacji prawa) UE zapewnia spójność polityk i działań, uwzględniając swoje cele, a na państwach członkowskich ciąży obowiązek koordynacji swoich polityk z działaniami Unii podjętymi w ramach jej kompetencji (zob. TfUE, art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 1). Suwerenność (kompetencja wyłączna) państw narodowych zachowana została wyłącznie w prawie do określania warunków wykorzystywania ich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, z zastrzeżeniem realizacji celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego (zob. TfUE, art. 194 ust. 2 zd. 3 w związku z ust. 1 *in fine* tego artykułu). Ambitne plany Komisji redukcji emisji CO<sub>2</sub> o 40% (w skali całej Unii) oraz zwiększenia udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do 27% – indywidualny cel „wyjściowy” dla Polski to 15% w 2020 r. (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030), czy też nakreślone długofalowe scenariusze przejścia na konkurencyjną niskoemisyjną gospodarkę UE – redukcję emisji CO<sub>2</sub> o 80–95% do 2050 r. w porównaniu do 1990 r. (zob. wyżej oraz Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050) są trudne do osiągnięcia, jeżeli rozważać przeliczenie kosztów na odbiorców energii elektrycznej. Plany te nie mają charakteru wiążącego (czyli aktu prawnego powszechnie obowiązującego), lecz koncentrują się na określeniu kształtu i uwarunkowań roz-

woju na poziomie europejskim różnych scenariuszy rozwoju energetyki, które są następujące: referencyjny (obecnie przyjęte cele do 2020 r.), według ramowego planu z 22 stycznia 2014 r. (zob. wyżej), wysokiej efektywności energetycznej (i obniżenia popytu na energię o 41%), zróżnicowanych technologii (taki jak np. niemiecki *Energiewende*), silnego rozwoju OZE (97% udziału w produkcji energii elektrycznej), opóźnienia CCS (instalacji do wychwytu CO<sub>2</sub>), niskiego udziału energetyki jądrowej. Technologie wytwórcze nisko- lub nieemisyjne, w połączeniu ze wzmożonym naciskiem na efektywność energetyczną, miałyby sprzyjać zmianom w unijnym systemie handlu emisjami (system EU ETS) i zwiększeniu corocznej redukcji liczby pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> (z 1,74 do 2,2% po 2020 r.). Osiągnięcie redukcji emisji o 30% poniżej poziomu z 2005 r. miałyby zostać rozdzielone pomiędzy państwa Unii. Działania na rzecz klimatu są, w założeniu, kluczowe dla przyszłości planety, a europejska polityka energetyczna ma rozstrzygające znaczenie dla konkurencyjności UE. Przesłanką determinującą osiągnięcie celów – nakreślonych w opisanych wyżej scenariuszach – jest jednak dostępność energii (w tym energii elektrycznej) dla gospodarstw domowych. Nowe ramy prawne miałyby zapewnić osiągnięcie tych ambitnych celów najmniejszym kosztem, a instrumentem ich realizacji mają być unormowania odnoszące się do wewnętrznego rynku energii.

Wdrożenie zaprezentowanych powyżej planów w Polsce oznaczałoby w praktyce „dekarbonizację” energetyki i, jak się wydaje, byłoby nie do pogodzenia z bezpieczeństwem energetycznym państwa (zob. Niedziółka 2012; por. Jankowski, Witkowski 2014). Spostrzec jednak należy, że dotychczas nie uzgodniono nowej, wspólnej europejskiej polityki energetycznej, która mogłaby z poziomu aktu o charakterze politycznym, a przy tym wielowariantowego, przekształcić się w akty powszechnie obowiązujące, modyfikujące uwarunkowania trzeciego pakietu energetycznego. Dlatego należy dążyć do tego, aby znamienną cechą współcześnie kształtowanej polityki była wielowektorowość kierunków rozwoju nowych mocy wytwórczych, spojonych wspólnymi celami gospodarczymi i środowiskowymi. W tym względzie nie powinno się pomijać uwarunkowań państw członkowskich związanych z aktualną strukturą i dostępnością zasobów energetycznych i źródeł wytwórczych oraz możliwości inwestycyjnych, które w najmniejszym stopniu obciążają odbiorców końcowych. Sądzić należy, że komponentem sygnalizowanej dostępności energii dla odbiorców (w tym w gospodarstwach domowych) powinna być akceptowalna społecznie cena.

## **Dobra i wartości uzasadniające prymat interesu publicznego państwa członkowskiego nad interesem ogólnym UE**

Zagwarantowane w traktatach (TUE oraz TfUE) prawa podstawowe (fundamentalne, np. prawo własności, wolność, a właściwie swoboda działalności gospodarczej)<sup>7</sup>, przynależne jednostkom (w tym przedsiębiorcom) i funkcjonalnie z nim powiązane unijne swobody rynku wewnętrznego, w szczególności świadczenia usług i towarów oraz swoboda konkurencji, doznają ograniczeń, ilekroć służy to interesowi ogólnemu. Interes ogólny to szereg stanów rzeczy potencjalnie składających się na dobro wspólne na poziomie Unii, które – przyporządkowując i identyfikując cele składające się na to dobro – uzasadniają ograniczenie praw fundamentalnych jednostek (Dybowski 2007: 148, 152–153)<sup>8</sup>. Źródłem rozumienia interesu ogólnego, jako kategorii inspirowanej dorobkiem systemów prawnych państw członkowskich, lecz osadzonej w strukturze i celach Unii, jest orzecznictwo TS<sup>9</sup>.

W praktyce cele interesu ogólnego utożsamiane są z pewnymi pożądanymi z punktu widzenia organów Unii stanami rzeczy czy też aspektami unijnej polityki gospodarczej lub wręcz pewnymi korzyściami technicznymi z punktu widzenia takiej polityki (Dybowski 2007: 153). Dlatego treść tego interesu należy ustalić na podstawie relewantnych unijnych aktów prawnych z zakresu prawa energetycznego *sensu largo*<sup>10</sup> oraz orzecznictwa TS, które koncentrują się na swobodach rynku wewnętrznego i pozostających z nimi w kolizji interesach krajowych, czyli zasadniczo bezpieczeństwem energetycznym oraz porządkiem publicznym państwa członkowskiego. Na płaszczyźnie prawa krajowego konstytucyjną podstawą ograniczenia praw i wolności jednostek, w tym

---

<sup>7</sup> Funkcją praw podstawowych jest ochrona podmiotów podlegających reżimowi prawa unijnego przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją organów UE i państw członkowskich w sposób naruszający to prawo. Stąd przepisy prawa unijnego powinny być interpretowane w taki sposób, aby możliwie w najwyższym stopniu zapewnić poszanowanie zasad ogólnych prawa unijnego – por. Biernat, Wasilewski 2000: 190.

<sup>8</sup> Uwzględniając tożsamość pojęcia „Wspólnota” z aktualnie przyjętym „Unia”.

<sup>9</sup> Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zob. Dybowski 2007: 156 – uwzględniając tożsamość pojęcia „Wspólnota” z obecnie przyjętym „Unia”; por. także wyr. TS z 18.6.1991 r., sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panelinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECR 1991, s. I-02925.

<sup>10</sup> Za kluczowe przyjmując przepisy art. 170–172 (sieci transeuropejskie) i art. 194 (energetyka) TfUE, przepisy rozporządzeń i dyrektyw dotyczących sektora energetycznego (składające się na „pakiety” energetyczne), a także inne wydane w związku z powyższymi akty prawa unijnego.

przedsiębiorców, jest art. 22 Konstytucji RP, który wymaga konieczności zaistnienia i *explicite* określenia ważnego interesu publicznego oraz ustawowej regulacji ograniczenia<sup>11</sup>. Emanacją interesu publicznego w Konstytucji RP są na przykład: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne czy dobro publiczne (Jakimowicz 2006: 122). Źródłem rekonstrukcji dóbr i wartości, które uzasadniają ograniczenie swobód krajowych przedsiębiorstw energetycznych w imię ważnego interesu publicznego, są przepisy prawa energetycznego oraz w uzupełniającym je zakresie – przepisy ogólnego prawa działalności gospodarczej.

Skonkretyzowanymi dobrami (wartościami) wymagającymi realizacji i ochrony, urzeczywistniającymi interes ogólny UE oraz interes publiczny, są: utworzenie zintegrowanego, jednolitego, wewnętrznego konkurencyjnego, niedyskryminacyjnego, bezpiecznego<sup>12</sup> rynku energii elektrycznej, opartego na swobodzie przepływu energii przez sieci transgraniczne i trwałego z punktu widzenia ochrony środowiska rynku energii elektrycznej (Elżanowski 2008: 38; szerzej Marszałek 2015: 27 i nast.)<sup>13</sup>. Dobra te wymagają korelacji z dobrem nadrzędnym, jakim jest interes obywatela, czyli z najgłębszym sensem Unii (zob. TUE, art. 1–3 i art. 6). Z kolei na gruncie prawa krajowego emanacją wartości i dóbr, które najsilniej identyfikują odrębne cele państwa i składają się na interes publiczny, są: utrzymanie bezpieczeństwa dostaw i ochrona akceptowalnego poziomu cen (gwarantujących porządek publiczny).

Pomiędzy celami krajowymi a celami unijnymi nie ma całkowitej korelacji. Interes ogólny UE jest ukierunkowany na osiąganie rynkowych celów Unii – konkurencyjnego rynku energii, a interes publiczny koncentruje się na osiągnięciu bezpieczeństwa w granicach państwa. Wnioskować stąd należy, że wolny, europejski rynek energii elektrycznej nie zapewni bezpieczeństwa energetycznego Polski, ponieważ programowo jest ukierunkowany na wzmoczenie wymiany handlowej – osiągnięcie celów wolnego rynku. O nadrzędności celów unijnych przesądzają właściwości *acquis communautaire* i powinność prounijnej wykładni prawa krajowego. Implikuje to problem relacji pomiędzy dobrami

---

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 28 dyrektywy 2009/72/WE „bezpieczeństwo oznacza zarówno bezpieczeństwo dostaw i zaopatrzenia w energię elektryczną, jak i bezpieczeństwo techniczne”.

<sup>13</sup> W literaturze przedmiotu prezentowane jest podobne ujęcie celów interesu ogólnego – por. Jurkowska, Skoczny 2010: XXVIII–4; por. Elżanowski 2010: 17–20. Szerzej na temat rozumienia pojęcia interesu publicznego (ogólnego) w prawie UE – zob. Bogdanowicz 2012: 80 i nast.



i wartościami urzeczywistniającymi cele interesu ogólnego UE oraz interesu publicznego państwa członkowskiego, w kierunku możliwie najpełniej uwzględniającym interes państwa członkowskiego.

Wsparciem w sformułowaniu argumentacji przemawiającej w dziedzinie energetyki za prymatem interesu publicznego nad interesem ogólnym jest orzecznictwo. Ważnej wskazówki interpretacyjnej dostarcza wyrok TS z 10 lipca 1984 r.<sup>14</sup> obejmujący zakresem pojęcia „względów bezpieczeństwa publicznego” właśnie „bezpieczeństwo energetyczne”, którego zagrożenie uprawnia państwo członkowskie do wprowadzenia ograniczeń w swobodzie przepływu towarów. Na gruncie krajowym doniosłe znaczenie przypisać należy wyrokowi TK z 25 lipca 2006 r.<sup>15</sup>, w którym Trybunał powiązał bezpieczeństwo energetyczne z bezpieczeństwem publicznym (państwa) oraz bezpieczeństwem narodowym. W uzasadnieniu Trybunał zważył: „Gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego. Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji)”. Stąd granice interesu publicznego powinny być jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego – czyli państwa, poprzez prawodawstwo i działalność organów administracji publicznej – w sferę prywatnoprawną przedsiębiorstw energetycznych, w celu zagwarantowania dostępu jednostek do zasobów energetycznych.

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że utrzymanie bezpieczeństwa gospodarczego państwa, zwłaszcza w okresie pokoju, jest niezaprzeczalnym i równoprawnym składnikiem bezpieczeństwa państwa, a dbałość o jego utrzymanie nie powinno ustępować trosce o sprawność sił zbrojnych (szerzej Marszałek 2015: 89–90). Sądzić należy, że dbałość o bezpieczeństwo państwa członkowskiego wpisuje się w koncepcję wspólnie wykonywanej suwerenności przez państwa członkowskie w ramach suwerenności państwowej w Unii Europejskiej.

<sup>14</sup> W sprawie 72/83, *Campus Oil Limited and others v. Minister for Industry and Energy and others*, ECR 1984, s. 02727.

<sup>15</sup> Wyr. P 24/05, Lex oraz Legalis.

**Selektywna supremacja państwa członkowskiego  
w dziedzinie energetyki  
w zakresie gwarancyjnej funkcji państwa –  
zapewnienia krajowego bezpieczeństwa energetycznego**

W art. 4 ust. 2 TUE zastrzeżona została kompetencja wyłączna państwa członkowskiego w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa narodowego<sup>16</sup>. Uwzględniając zatem zaprezentowane dotychczas rozważania, można przyjąć, że prawodawstwo unijne zastrzega supremację państwa członkowskiego w zakresie utrzymania na jego terytorium bezpieczeństwa dostaw, traktując tę kompetencję jako swoistą klauzulę wyłączającą reguły wolnego rynku UE. W tej kompetencji upatrywać należy prawo do takiej ingerencji w krajowy rynek energii i ukształtowania takiego modelu, aby możliwe było zachowanie bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym, przy jednoczesnym wyeliminowaniu ewentualnego zakłócenia konkurencji w wymiarze transgranicznym. Wyjątku od swobód rynku wewnętrznego nie można jednak traktować rozszerzająco. Dlatego też możliwie szerokie ujęcie interesu publicznego (zob. wcześniej) z jednej strony, które oznacza ingerencję w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych, w tym w swobodę kształtowania i wykonywania umów, implikuje – z drugiej strony – konieczność delimitacji podmiotowego zakresu oddziaływania państwa tylko do tych przedsiębiorców, których działalność ma znaczenie dla urzeczywistnienia dobra wspólnego i pozostaje współzależna z celami państwa. W mojej ocenie są to tylko wytwórcy energii elektrycznej oraz operatorzy systemu (prześladowego lub dystrybucyjnego).

---

<sup>16</sup> Art. 4 TUE stanowi: „1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. 2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. 3. 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 lub 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 urzeczywistnieniu celów Unii”.

U podstaw kompetencji wyłącznej leżą gwarantowane przez Unię funkcje wewnętrzne państw członkowskich (państw narodowych). W tym zakresie przyjąć należy, że państwa członkowskie – na podstawie prawa unijnego – zachowały suwerenne prawo do ukształtowania (przynajmniej tego fragmentu) rynku energii elektrycznej, który pozwala na utrzymanie równowagi między dostawami a zapotrzebowaniem w granicach niezbędnych do zachowania bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym. Warunkiem *sine qua non* bezpieczeństwa energetycznego jest zdolność Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) do zaspokojenia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców energii elektrycznej, które jest możliwe w zasadzie wyłącznie przy wykorzystaniu dostępnych w prawie krajowym instrumentów prawnych i środków ich egzekucji przez operatorów systemu (wobec innych przedsiębiorstw energetycznych lub odbiorców) oraz przez prezesa URE, na podstawie stosunków prawnych z przedsiębiorstwami energetycznymi, w szczególności z wytwórcami energii elektrycznej zlokalizowanymi (podmiotowo i przedmiotowo)<sup>17</sup> na terytorium Polski, podlegającymi jurysdykcji prawa krajowego.

Zastrzeżona kompetencja wyłączna państwa członkowskiego rozwinęta została w prawie wtórnym UE, przy czym najdobitniej wynika z art. 5 ust. 1 lit. b dyrektywy 2005/89/WE. Zgodnie z powołanym przepisem: „państwa członkowskie podejmują właściwe środki w celu utrzymania równowagi pomiędzy zapotrzebowaniem na energię elektryczną a dostępnością mocy wytwórczych [...] w szczególności [...] wymagają od operatorów systemów przesyłowych zapewnienia dostępności odpowiedniego poziomu rezerwy mocy wytwórczych dla celów zbilansowania lub przyjęcia równoważnych mechanizmów rynkowych”. Można stąd wnioskować, że reprezentatywnym – choć nie jedynym narzędziem osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego mogą być umowy o tzw. usługi systemowe<sup>18</sup>, zawierane pomiędzy operatorem systemu przesyłowego a wytwórcami (zawiadującymi tzw. JWCD<sup>19</sup>). Jeżeli mimo to rynek nie jest w stanie wygenerować impulsu dla odpowiedniego poziomu inwestycji w nowe jednostki wytwórcze, to rozważyć należy inne formy zaangażowania państwa, które wypełnią przewidzianą prawem unijnym gwarancyjną funkcję państwa.

<sup>17</sup> „Podmiotowo”, czyli w zakresie siedziby i osób zarządzających, oraz „przedmiotowo”, w postaci zespołu składników materialnych i niematerialnych wykorzystywanych w produkcji energii oraz systemów teleinformatycznych (w tym oprogramowania) i urządzeń znajdujących się w całości w kraju.

<sup>18</sup> Są to umowy ukierunkowane na utrzymanie prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, niezawodności jego pracy i utrzymania parametrów jakościowych energii elektrycznej w skali kraju.

<sup>19</sup> Jednostkami Wytwórczymi Centralnie Dysponowanymi.

Powyższe spostrzeżenia ujawniają zasadniczą funkcję państwa podjęcia takich działań prawnych (stworzenia odpowiedniego otoczenia prawnego zgodnego z prawem Unii Europejskiej) i organizacyjnych (np. za pośrednictwem tzw. przedsiębiorstw publicznych), które pozwolą sprostać wyzwaniom utrzymania, restytucji oraz rozwoju nowych, krajowych jednostek wytwórczych (czyli elektrowni). Celem minimalnym powinno być zapewnienie podaży na rynku bilansującym (pozwalającym domykać grafik dobowego zapotrzebowania w kraju w przypadku braku zakontraktowania energii przez sprzedawców w porównaniu z rzeczywistym, faktycznym zużyciem) i utrzymanie rezerw strategicznych. Niepowodzenie tych zamierzeń stwarza ryzyko zależności gospodarczej, której niekorzystne następstwa mogą być poważne, kosztowne lub trudno odwracalne, a w rezultacie – nie tylko obciążą odbiorców końcowych, lecz może stać się obciążeniem dla następnych pokoleń. W Unii Europejskiej nie ma modelowych rozwiązań pozwalających na realizację wewnętrznych celów państw członkowskich, a przed problemami poruszonymi w niniejszym opracowaniu staje większość państw członkowskich. Stwarza to pole do współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń. Dlatego też szczególnie uwagę poświęcić należy działaniom ukierunkowanym na utworzenie, równoległego do rynku energii elektrycznej (tzw. czynnej), rynku mocy – gwarantującego dostarczenie określonej ilości energii elektrycznej w danej jednostce czasu (co najmniej 1 godzinie). Preferencje powinny przysługiwać tym elektrowniom (wytwórcom), których technologie wytwarzania pozwalają na wysoką dyspozycyjność źródła wytwórczego, niezależną od czynników pogodowych czy też pory dnia lub roku.

## Podsumowanie

Przyznane państwom członkowskim kompetencje wyłączne, na podstawie traktatów, a w szczególności art. 4 ust. 2 TUE, wyprzedzają cele UE, ilekroć służą realizacji zadań (i celów) państw narodowych – członków UE. Podjęte rozważania pozwalają stwierdzić, iż supremacja Polski w zakresie stanowienia prawa i realizacji przez administrację publiczną funkcji władczych oraz funkcjonalnie związanych z nimi zadań gospodarczych państwa obejmuje następujące cele państwa: utrzymanie bezpieczeństwa dostaw i ochronę akceptowalnego poziomu cen, gwarantujących porządek publiczny i ochronę środowiska; utrzymanie nadzoru nad dostępnością i wystarczalnością oraz ceną i jakością energii, które warunkują konkurencyjność całej gospodarki państwa, a w związku z tym *de facto* jego bezpieczeństwo, poprzez utrzymanie ładu i spokoju społecznego oraz dobrobytu obywateli, pozwalając na realizację ich różnorodnych po-

trzeb. Delimitując pojęcie bezpieczeństwa energetycznego do jednostki (obywatela, pojedynczego przedsiębiorcy), to z jego perspektywy polega ono na dostępności energii w każdym czasie, w wystarczającej ilości i za rozsądną cenę. Suma tak określonych jednostkowych potrzeb odbiorców przesądza, że to właśnie dostępność energii jest ważnym gwarantem porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Spostrzec też należy, że ryzyko niezrealizowania przez państwo celów krajowych oznacza naruszenie zarówno prawa unijnego, jak i prawa krajowego.

Niezrealizowanie celów krajowych, czyli brak zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na poziomie krajowym, które ma znaczenie dla – przewidzianej w traktatach – suwerenności bytu państwa członkowskiego, może prowadzić do utraty zdolności do zaspokojenia potrzeb energetycznych jednostek (odbiorców) oraz zależności gospodarczej, której niekorzystny efekt jest z reguły odroczone w czasie. Niekorzystne następstwa mogą być już wówczas poważne, kosztowne i trudno odwracalne, a w rezultacie koszty obciążą odbiorców końcowych i mogą stać się ciężarem dla kolejnych pokoleń. W tym ujęciu zagrożenia te wymagają przeciwdziałania państwa, co uzasadnia powinność państwa w zakresie dbania o dobro obywateli (poczucie bezpieczeństwa i ekonomiczne warunki egzystencji), i dotyczą „żywotnych interesów” państwa – stabilności (aspekt wewnętrzny) oraz jego zewnętrznej pozycji gospodarczej i politycznej w stosunkach międzynarodowych.

## Bibliografia

- Biernat S., Wasilewski A. 2000, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze, Kraków.
- Bogdanowicz P. 2012, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030 z 22.1.2014 r., Brussels 2014, COM (2014) 15 final, SWD (2014) 15 final, SWD (2014) 16 final, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (31.5.2016).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050 z 15.12.2011 r., Brussels 2011, XXX, COM (2011) 885/2, SEC (2011) 1565, SEC (2011) 1566, SEC (2011) 1569, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (31.5.2016).
- Dybowski M. 2007, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 55, powołana jako dyrektywa 2009/72/WE.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/77/WE z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, DzU UE L z 2001 r., nr 283, poz. 33, powołana jako dyrektywa 2001/77/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/54/WE z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, DzU UE L z 2003 r., nr 176, poz. 37 ze zm., powołana jako dyrektywa 2003/54/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/8/WE z 11.02.2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG, DzU UE L z 2004 r., nr 52, poz. 50 ze zm., powołana jako dyrektywa 2004/8/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2005/89/WE z 18.01.2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych, DzU UE L z 2006 r., nr 33, poz. 22, powołana jako dyrektywa 2005/89/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 140, poz. 16 ze zm., powołana jako dyrektywa 2009/28/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 55, powołana jako dyrektywa 2009/72/WE.
- Elżanowski F.M. 2008, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Elżanowski F.M. 2010, *Prawne metody realizacji polityki energetycznej* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, URE, Warszawa.
- Jakimowicz W. 2006, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków.
- Jankowski B., Witkowski S. 2014, *Ekonomiczne skutki koncepcji CCS i jej wprowadzenia w energetyce węglowej*, „Energetyka”, nr 1, www.cire.pl (31.5.2016).
- Jurkowska A., Skoczny T. 2010, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej* [w:] *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Komunikat Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie (oryg. *Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond*), z 17.11.2010 r., Bruksela 2010, COM(2010) 677.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., DzU nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm., powołana jako Konstytucja RP.
- Marszałek M. 2015, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy-sprzedawcy energii elektrycznej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Niedziółka T., 2012, *Energetyczna Mapa Drogowa 2050. UE nie może się „wyrwać”*, „Energia Gigawat”, nr 8, www.cire.pl (31.5.2016).
- Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Bruksela 2011 (Reference: DOC/11/1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25.10.2011 r., w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz. Urz. UE L 326/1 z 8.12.2011 r., powołane jako rozporządzenie 1227/2011.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z 17.4.2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dz. Urz. UE L 115/39, powołane jako rozporządzenie 347/2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, DzU UE L z 2013 r., nr 115, poz. 39 ze zm., powołane jako rozporządzenie 713/2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1228/2003 z 26.06.2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 15 ze zm., powołane jako rozporządzenie nr 1228/2003.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 714/2009 z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, DzU UE L z 2009 r., nr 211, poz. 15 ze zm., powołane jako rozporządzenie 714/2009.
- Skrzydło W. 2013, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Surma T. 2013, *Ceny energii elektrycznej w świetle pomocy publicznej*, „Czysta Energia”, nr 12, www.cire.pl (31.5.2016).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja tekstu skonsolidowanego, DzU UE C z 2012 r., nr 326, poz. 47, powołany jako TfUE.
- Traktat o Unii Europejskiej – w wersji tekstu skonsolidowanego, DzU UE C z 2012 r., nr 326, poz. 13, powołany jako TUE.
- Uchwała Rady Ministrów Nr 202/2009 z 10.11.2009 r., Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, objęta Obwieszczeniem Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., M.P. z 2010 r., nr 2, poz. 11.
- Uchwała Rady Ministrów z 28.1.2014 r. Program polskiej energetyki jądrowej, www.mg.gov.pl oraz www.cire.pl (31.5.2016).
- Ustawa z 10.4.1997 r. Prawo energetyczne, t.j. DzU z 2012 r. poz. 1059 ze zm., powołana jako PrEnerg.
- Ustawa z 29.11.2000 r. Prawo atomowe, t.j. DzU z 2014 r., nr 1512 ze zm., powołana jako PrAtom.