



# NOWE PRAWO ENERGETYCZNE

---

REDAKCJA  
MACIEJ RUDNICKI, KAMILA SOBIERAJ



# NOWE PRAWO ENERGETYCZNE

REDAKCJA  
MACIEJ RUDNICKI, KAMIŁA SOBIERAJ

WYDAWNICTWO KUL  
Lublin 2013

# Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – ocena dotychczasowych regulacji i zamierzonych zmian

DR MICHAŁ BĘDKOWSKI-KOZIOŁ\*

## Zagadnienia wstępne

Jednym z podstawowych celów publicznoprawnej ingerencji w funkcjonowanie sektora energetycznego jest zapewnienie ciągłych, niezawodnych i bezpiecznych dostaw energii elektrycznej i gazu (a także ciepła) do odbiorców. Z uwagi na znaczenie i skalę zastosowania energii i paliw we współczesnej cywilizacji jest to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Infrastrukturalny charakter sektora energetycznego, w którym dostarczenie energii czy gazu odbywać się może zasadniczo tylko za pomocą sieci i innych powiązanych urządzeń infrastruktury, powoduje, że realizacja powyższego celu wymaga budowy i utrzymania licznych urządzeń i instalacji infrastrukturalnych. Z punktu widzenia ochrony interesów użytkowników systemów elektroenergetycznych i gazowych (w tym odbiorców i wytwórców), zapewnienia niezawodności dostarczania energii elektrycznej i gazu, czy wreszcie związanych z tym kosztów, istotne jest, czy i w jakim zakresie sieciowe przedsiębiorstwa energetyczne planują realizację określonych inwestycji infrastrukturalnych i czy organy państwowe, powołane do nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami w celu zabezpieczenia interesu publicznego, mają zagwarantowane możliwości wpływania na procesy inwestycyjne tych przedsiębiorstw, w tym także na działania o charakterze planistycznym. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wszelka ingerencja publicznoprawna w decyzje inwestycyjne, w tym na etapie planowania inwestycji, powinna mieć w pierwszym rzędzie na celu pogodzenie nierzadko sprzecznych interesów użytkowników systemów elektroenergetycznych i gazowych, a przy tym ukierunkowanie działalności przedsiębiorstw

\* Dr Michał Będkowski-Kozioł – LL.M.Eur.Int. (Dresden) – p.o. kierownika Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; partner, kierownik Departamentu Prawa Konkurencji i Antymonopolowego w Kancelarii Kocharński, Zięba, Rapala i Partnerzy.

energetycznych na realizację interesu publicznego, przy jednoczesnym respektowaniu autonomii i interesu indywidualnego tych przedsiębiorstw, zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, którym wyraz daje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>.

Piętnastoletnia rocznica uchwalenia ustawy – Prawo energetyczne<sup>2</sup>, która dała podwaliny pod liberalizację sektora energetycznego, jako pierwszego z sektorów infrastrukturalnych w Polsce, skłania do refleksji na temat roli i znaczenia publicznej ingerencji w procesy planowania inwestycji sieciowych. Rocznicą ta zbiega się bowiem z istotnym przełomem, w którym znajduje się polskie prawo energetyczne. Chodzi mianowicie o przygotowywaną już od ponad roku gruntowną reformę polskiego prawa energetycznego, dla której znaczącego impulsu dostarczył tzw. trzeci pakiet energetyczny Unii Europejskiej (UE)<sup>3</sup> i konieczność jego implementacji do prawa krajowego, a z drugiej strony – doświadczenia związane ze stosowaniem ustawy – Prawo energetyczne. Co interesujące, ustawodawca unijny poświęcił – w przeciwieństwie do poprzednich regulacji dotyczących rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego – dużo uwagi kwestiom planowania rozwoju sieci w trzecim pakiecie energetycznym, co powoduje, iż polskie projekty tzw. trójpaku energetycznego<sup>4</sup> przewidują daleko idące zmiany dotychczasowego modelu planowania. Celem niniejszego opracowania jest

<sup>1</sup> Na temat „konstytucji gospodarczej” Rzeczypospolitej Polskiej: K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 69 i n.; por. także: tenże, *Rola współczesnej administracji w gospodarce. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1992, s. 27 i n.; C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 32 i n.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059.

<sup>3</sup> Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz.Uz. UE L 211/55 z dnia 14.08.2009 r.; dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz.Uz. UE L 211/94 z 14.08.2009 r.; rozporządzenie 713/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz.Uz. UE L 211/1 z dnia 14.08.2009 r.; rozporządzenie 714/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) 1228/2003, Dz.Uz. UE L 211/15 z dnia 14.08.2009 r.; rozporządzenie 714/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) 1775/2005, Dz.Uz. UE Nr L 211/36 z dnia 14.08.2009 r.

<sup>4</sup> W odniesieniu do planowania rozwoju sieci elektroenergetycznych i gazowych chodzi o następujące projekty: ustawa – Prawo energetyczne – projekt z dnia 28.09.2012 r.; ustawa – Prawo gazowe – projekt z dnia 09.10.2012 r.; poza tym na tzw. trójpak energetyczny składa się jeszcze: ustawa o odnawialnych źródłach energii – projekt z dnia 09.10.2012 r.; projekty „trójpaku energetycznego” uzupełnia jeszcze: projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe oraz ustawę o odnawialnych źródłach energii – projekt z dnia 09.10.2012 r.; wszystkie projekty wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji są dostępne na stronie internetowej Centrum Informacji o Rynku Energii: [www.cire.pl](http://www.cire.pl).

dokonanie analizy nowych wytycznych, wynikających z trzeciego pakietu energetycznego UE w odniesieniu do planowania rozwoju sieci oraz projektowanych rozwiązań w Polsce, a także ich wstępnej oceny na tle dotychczasowych regulacji w tym zakresie.

## 1. Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – stan dotychczasowy

Do momentu uchwalenia trzeciego pakietu energetycznego UE prawo unijne nie podejmowało zasadniczo problematyki planowania rozwoju infrastruktury w sektorze energetycznym. Ani dyrektywy 96/92/WE i 98/30/WE, które zainicjowały proces liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, ani dyrektywy 2003/54/WE czy 2003/55/WE, które rozbudowywały instrumentarium regulacji rynku, nie odnosiły się do kwestii związanych z planowaniem. Także prawo pierwotne – ani przed, ani po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – nie odnosi się w bezpośredni sposób do planowania rozwoju infrastruktury energetycznej. Planowanie jest pozostawione kompetencji państw członkowskich nawet w takich obszarach, jak sieci transeuropejskie (art. 170-172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)<sup>5</sup>. Podobnie dodany do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) nowy tytuł XXI: „Energia” nie odnosi się do kwestii planowania. W art. 194 ust. 1 TFUE, wymieniającym cele polityki energetycznej UE, mowa jest m.in. o wspieraniu wzajemnych połączeń pomiędzy sieciami energii, ale także zapewnieniu funkcjonowania rynku energii oraz bezpieczeństwa dostaw energii. Przepisy te dają *de facto* szerokie pole ingerencji prawodawcy unijnemu w zakresie przyjmowania środków odpowiednich do realizacji tych celów<sup>6</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że środkiem takim będzie planowanie i finansowanie rozbudowy infrastruktury energetycznej. Koordynacja działań podejmowanych w tym zakresie na poziomie państw członkowskich jest jednym z elementów budowy jednolitego wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego obejmującego całą UE. W tym kontekście należy odczytywać uregulowania zawarte w trzecim pakiecie energetycznym UE, a odnoszące się do kwestii planowania, które zostaną przedstawione w punktach 2 i 3 poniżej.

<sup>5</sup> Na ten temat zob: M. Będkowski-Kozioł, B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?*, [w:] B. Popowska B., K. Kokocińska K. (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 195-196; zob. także: U. Bündenbender, W. Heintschel von Heinegg, P. Rosin, *Energierecht I. Recht der Energieanlagen*, Berlin – New York 1999, s. 163 i n. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany, Dz.Uz. UE C 83/47 z dnia 30.03.2010 r., dalej także jako: TFUE.

<sup>6</sup> Por. F. Elżanowski, M. Będkowski-Kozioł, T. Skoczny, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych*, Warszawa 2010, s. 131-132.

Na poziomie regulacji krajowej, tzn. w ustawie – Prawo energetyczne, podstawę prawną planowania rozwoju sieci energetycznych i gazowych stanowią, jak dotychczas, przepisy art. 16 oraz art. 18-20 ustawy – Prawo energetyczne. Co interesujące, przepisy te nie podlegały poważniejszym zmianom w zakresie obowiązującego modelu planowania od momentu uchwalenia ustawy.

Zgodnie z przyjętym na gruncie ustawy – Prawo energetyczne modelem w procesie planowania rozwoju sieci energetycznych uczestniczą zasadniczo dwaj „aktorzy” – „sielcowe” przedsiębiorstwa energetyczne, na które art. 16 ustawy – Prawo energetyczne nakłada obowiązek sporządzania planów rozwoju, oraz jednostki samorządu gminnego, które z jednej strony są podmiotami planowania przestrzennego, a z drugiej podmiotami realizującymi ustawowe zadania z zakresu planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, sprecyzowane w art. 18-20 tej ustawy. Odpowiada to zasadniczej dychotomii podmiotów planowania gospodarczego w ustrojach gospodarki rynkowej, gdzie podmioty prywatne (przedsiębiorcy) podejmują działania planistyczne w ramach przysługującej im „autonomii planistycznej”, będącej elementem konstytucyjnie chronionej wolności gospodarczej, podczas gdy podmioty publiczne podejmują działania planistyczne w ramach przyznanego im na mocy szczególnej normy „władztwa planistycznego” (kompetencji planistycznej)<sup>7</sup>. Jakkolwiek planowanie procesów gospodarczych w systemach gospodarki rynkowej traktowane jest jako domena podmiotów gospodarujących, to jednak ich autonomia w tym zakresie nie ma charakteru absolutnego i poddana jest ingerencji władzy publicznej, mającej na celu orientowanie przyszłych zachowań przedsiębiorców na realizację działań pożądaných z punktu widzenia interesu publicznego. Na płaszczyźnie planowania odbywa się to zasadniczo w dwojakim wymiarze – poprzez akty państwowego planowania gospodarczego oraz poprzez bezpośrednią publicznoprawną ingerencję w procesy planowania przedsiębiorstw, traktowaną jako sprawowanie swoistego nadzoru gospodarczego (o elementach nadzoru policyjnego, reglamentacyjnego czy regulacyjnego)<sup>8</sup>.

Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych na gruncie ustawy – Prawo energetyczne było już przedmiotem kompleksowych rozważań w literaturze<sup>9</sup>, stąd też w poniższych rozważaniach należy zwrócić uwagę na najistotniejsze kwestie.

<sup>7</sup> Por. K. Strzyczkowski, *Podstawowe problemy prawne planowania*, Warszawa 1990, s. 90.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Będkowski-Kozioł, *Plan jako instrument regulacji*, s. 183 i n.; odnośnie do rozgraniczenia pomiędzy planowaniem gospodarczym a ingerencją publicznoprawną w procesy planowania na poziomie przedsiębiorców zob. także: E. Schmidt-Assmann, *Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut*, [w:] J. Berkemann, G. Gaentzsch, G. Halama, H. Heeren, E. Hien, H.-P. Lemmel (red.), *Planung und Kontrolle*, Köln – Berlin – Bonn – München 1995, s. 3 i n.; K. Strzyczkowski, *Podstawowe problemy prawne planowania*.

<sup>9</sup> Zob. A. Wąlaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 88 i n., s. 102 i n. oraz s. 121 i n.; M. Szydło, *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 56 i n.; M. Będkowski-Kozioł, *Plan jako instrument regulacji*, s. 183 i n.; rozważania odnośnie

Planowanie zaopatrzenia w energię elektryczną, gazową i ciepłą na poziomie gmin zostało ukształtowane jako proces dwuetapowy – w pierwszym etapie (obligatoryjnym) gmina sporządza założenia do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 ustawy – Prawo energetyczne), natomiast w drugim etapie (względnie obligatoryjnym) gmina opracowuje i uchwała gminny plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 20 ustawy – Prawo energetyczne). Etap drugi dochodzi do skutku jedynie wówczas, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie gwarantują realizacji wspomnianych założeń do gminnego planu. Pośród adresatów zapisów zawartych w założeniach do gminnego planu zaopatrzenia, jak i w planie wymienił należy zarówno organy gminy i jej jednostki podległe, jak i przedsiębiorstwa energetyczne, prowadzące działalność na obszarze gminy, przy czym akty te w różnym stopniu wiążą wymienionych adresatów. W pierwszym rzędzie akty te łączą organy gminy i jednostki podległe. Powinny one podjąć działania gwarantujące realizację wytycznych zawartych w gminnym planie zaopatrzenia, m.in. podjąć negocjacje w tym kierunku z właściwymi przedsiębiorstwami energetycznymi. W przypadku gdy realizacja gminnego planu zaopatrzenia okaże się niemożliwa, rada gminy może – zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne – wskazać poprzez uchwałę tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne.

W literaturze pojawiły się kontrowersje odnośnie do zakresu mocy wiążącej gminnych aktów planowania, o których mowa w art. 19 ust. 6 oraz art. 20 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne, a także odnośnie do mocy wiążącej uchwały rady gminy z art. 20 ust. 6 tej ustawy. O ile fakt związania postanowieniami tych aktów po stronie organów gminy i gminnych jednostek organizacyjnych nie budzi zastrzeżeń, o tyle dyskusja toczy się wokół kwestii mocy wiążącej te akty w stosunku do podmiotów „zewnętrznych”, w szczególności przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Wielu autorów koncentrowało przy tym swoje rozważania wokół kwestii, czy gminnym aktom z zakresu planowania energetycznego można przypisać walor aktów prawa powszechnie obowiązującego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup>. Inne ujęcie problematyki mocy wiążącej aktów planistycznych gminy zaproponował M. Szydło, przyjmując oparte na dorobku doktryny założenie

do planowania na gruncie ustawy – Prawo energetyczne podejmowane były także w komentarzach do ustawy – zob. A. Wąlaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 64 i n. oraz s. 70 i n.; I. Muszyński, *Ustawa – Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 62 i n. oraz s. 68 i n.; J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 154 i n. oraz s. 169 i n.; H. Palarz, *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2004, s. 114 i n. oraz s. 124 i n.; M. Czarnecka, T. Ogińdek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 345 i n. oraz s. 364 i n.; M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 894 i n. oraz s. 937 i n.; M. Pawełczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Poznań 2012, s. 449 i n. oraz s. 473 i n.

<sup>10</sup> Zob. przegląd zaprezentowanych w tym zakresie poglądów w literaturze – M. Będkowski-Kozioł, *Plan jako instrument regulacji*, s. 201 i n.

o odmienności norm planowych w stosunku do norm prawnych i proponując analizę postanowień gminnych aktów z zakresu planowania energetycznego na podstawie przyjętej w doktrynie klasyfikacji norm planowania gospodarczego, na plany o charakterze indykatywnym (wskaźnikowym), influencyjnym i imperatywnym<sup>11</sup>. W nawiązaniu do poglądów M. Szydły należy stwierdzić, że możliwość przypisania aktom planistycznym gminy z art. 19 i 20 ustawy – Prawo energetyczne waloru aktu powszechnie obowiązującego nie ma istotnego znaczenia dla możliwości przypisania ich postanowieniom mocy wiążącej wobec podmiotów zewnętrznych, w tym przedsiębiorstw energetycznych. Zakres „mocy wiążącej” aktów planistycznych gminy będzie bowiem w pierwszym rzędzie zależny od tego, czy i w jakim zakresie prawo energetyczne przewiduje sankcje za naruszenie postanowień tych aktów, a tym samym, czy właściwe organy mają możliwość wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na podejmowane przez przedsiębiorstwa energetyczne decyzje odnośnie do zakresu i kierunków ich działań inwestycyjnych w zakresie utrzymania, modernizacji i rozbudowy sieci. Odnosząc się do tej kwestii, należy wskazać, iż zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 13 ustawy – Prawo energetyczne ten, kto realizuje działania niezgodne z częścią planu zaopatrzenia, objętą uchwałą rady gminy z art. 20 ust. 6 tej ustawy, podlega karze pieniężnej. Ustawa sankcjonuje zatem w sposób bezpośredni takie działania przedsiębiorstw energetycznych, które są niezgodne z częścią planu objętą uchwałą z art. 20 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne. W tym sensie uchwała rady gminy, o której mowa w art. 20 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, określa przedsiębiorstwu energetycznemu pewien margines swobody, którego przekroczenie będzie powodowało niezgodność z częścią gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Wykładnia językowa art. 56 ust. 1 pkt 13 ustawy – Prawo energetyczne, w którym mowa jest o sankcji za podjęcie działań niezgodnych z planem, a nie o sankcji za niepodjęcie działań zgodnych z planem, uzasadnia przy tym twierdzenie, że w świetle art. 20 ust. 6 tej ustawy w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 13 ustawy uchwała rady gminy zobowiązuje przedsiębiorstwa energetyczne do zaniechania działań pozostających w sprzeczności z częścią planu, objętą uchwałą rady gminy, a więc przewiduje jedynie obowiązek o charakterze negatywnym. Ponadto, akty planistyczne gminy mogą wiązać przedsiębiorstwa energetyczne nie tylko w sposób bezpośredni, ale także w sposób „pośredni”. Mianowicie nie jest wykluczone, iż obowiązek podporządkowania się postanowieniom aktów planistycznych gminy zostanie przez Prezesa URE zawarty w koncesji przedsiębiorstwa, jako uszczegółowienie warunków wykonywania działalności gospodarczej (art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne). Tym samym w sposób pośredni nie tylko postanowienia objęte uchwałą z art. 20 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, ale i pozostałe zapisy gminnego planu

<sup>11</sup> Zob. M. Szydło, *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, s. 50 i n.; tenże, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] Popowska B. (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 143 i n.

zaopatrzenia, mogą zostać objęte sankcją w ten sposób, że ich nieprzestrzeganie będzie można uznać za naruszenie warunków koncesji, co w konsekwencji wywoła sankcję w postaci nałożenia kary pieniężnej (art. 56 ust. 1 pkt 12 tej ustawy), a w ostateczności zmiany zakresu lub cofnięcie koncesji (art. 41 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy w związku z art. 58 ust. 2 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>12</sup>). Z takim pośrednim oddziaływaniem aktów planistycznych można też spotkać się jeszcze w innym układzie odniesienia. Mianowicie, zgodnie z art. 16 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne przedsiębiorstwa energetyczne powinny dążyć do zapewnienia spójności własnych planów rozwoju z aktami planistycznymi gminy z art. 19 i 20 tej ustawy. Jeżeli plan rozwoju przedsiębiorstwa będzie zgodny z założeniami z art. 19 ustawy – Prawo energetyczne, a obowiązek realizacji planu zostanie zawarty w koncesji przedsiębiorstwa energetycznego, wówczas można wysnuć twierdzenie, iż pośrednio z koncesji wynikać będzie także związanie przedsiębiorstwa gminnymi założeniami z art. 19 tej ustawy.

Obok organów samorządu gminnego, działania planistyczne w sektorze energetycznym podejmują same przedsiębiorstwa energetyczne w ramach przysługującej im autonomii planistycznej. W przypadku przedsiębiorstw zajmujących się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych i energii elektrycznej autonomia ta została jednakże w dwójaki sposób ograniczona – po pierwsze, art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne nakłada na przedsiębiorstwa sieciowe obowiązek sporządzania dla obszarów ich działania planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię. Jednocześnie ten sam art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne stanowi, iż przedsiębiorstwa sieciowe, sporządzając swoje plany, winny uwzględniać postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stosownie zaś do brzmienia art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych powinny w szczególności określać: (1) przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, (2) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz ewentualnych nowych źródeł paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, w tym źródeł odnawialnych, (3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie paliw i energii u odbiorców, (4) przewidywany sposób finansowania inwestycji, (5) przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów, (6) przewidywany harmonogram realizacji inwestycji. Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwa energetyczne, przygotowując plany rozwoju, są zobowiązane do współpracy z gminami, na których obszarze prowadzą działalność, m.in. w celu zapewnienia spójności swych planów z aktami planistycznymi gmin z art. 19 i 20 tej ustawy. Tym samym ustawodawca nie tylko nałożył na przedsiębiorstwa sieciowe obowiązek sporządzania planów, lecz ponadto określił ich ramy treściowe.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

Projekt planu rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego podlega uzgodnieniu z Prezesem URE (art. 16 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne). Regulator nie ma jednakże jakichkolwiek możliwości wpływu na treść planu, który jest przygotowywany wyłącznie przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie wytycznych określonych w ustawie. Ponadto ustawa nie rozstrzyga, w jakim zakresie plan przedsiębiorstwa „wiąże” je w jego działalności, nie ma bowiem w ustawie zarówno sankcji za niesporządzenie i nieprzedstawienie planu do zatwierdzenia, jak i za podejmowanie działań niezgodnych z zatwierdzonym planem. Tym samym należy podzielić wyrażony w literaturze pogląd, iż – w aktualnym stanie prawnym – dopóki obowiązek realizacji uzgodnionego z regulatorem planu rozwoju nie zostanie zapisany w koncesji przedsiębiorstwa energetycznego, plan ten nie wpływa w wiążący sposób na działalność przedsiębiorstwa energetycznego<sup>13</sup>.

Interesujące jest, iż planowanie rozwoju sieci na gruncie ustawy – Prawo energetyczne zostało skorelowane z planowaniem przestrzennym, uregulowanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>14</sup>. Przejawia się to w tym, iż zarówno przedsiębiorstwa energetyczne – sporządzając własne plany rozwoju, jak i organy gminy – realizując ustawowe zadania w zakresie organizacji i planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, są zobowiązane do uwzględniania postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a przy jego braku kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne)<sup>15</sup>.

## 2. Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych na poziomie Unii Europejskiej w świetle regulacji trzeciego pakietu energetycznego

Jak wskazano w pkt. 1, prawo unijne odgrywało dotychczas niewielką rolę w obszarze planowania rozwoju infrastruktury energetycznej. Sytuacja ta uległa zasadniczej

zmianie dopiero wraz z uchwaleniem trzeciego pakietu energetycznego UE w 2009 r., który – w przeciwieństwie do poprzednich pakietów energetycznych UE – w sposób zdecydowany podejmuje problematykę planowania rozwoju sieci. Spowodowane jest to faktem, że w obszarze tym występuje zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie państw członkowskich pilna potrzeba podjęcia konkretnych działań. Po pierwsze, istniejące struktury sieciowe (infrastrukturalne), tworzone w przeszłości na potrzeby monopolistycznie zorganizowanych rynków krajowych, nie spełniają wymagań związanych z budowaniem wspólnego dla całej UE rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego<sup>16</sup>. Po drugie, znaczne potrzeby w zakresie przebudowy i rozbudowy istniejącej infrastruktury wynikają z przyłączania na coraz większą skalę odnawialnych źródeł energii<sup>17</sup>. Po trzecie zaś, wzrastająca potrzeba koordynacji w zakresie planowania rozbudowy infrastruktury jest swoistym ubocznym skutkiem otwarcia rynku. O ile bowiem dawniej planowanie rozwoju sieci było powiązane z planowaniem wytwarzania paliw i energii w ramach jednego przedsiębiorstwa, o tyle związane z otwarciem rynku rozdzielenie wytwarzania energii elektrycznej (wydobycia lub importu gazu ziemnego) od zarządzania siecią, spowodowało zanik dawnych powiązań między tymi procesami, a tym samym konieczność koordynacji planowania. Producenci paliw i energii oraz operatorzy sieci mogą mieć bowiem w tym zakresie różne interesy i oczekiwania<sup>18</sup>.

Planowanie rozwoju sieci opiera się – w świetle założeń zawartych w trzecim pakiecie liberalizacyjnym – na wielopoziomowej strukturze planów, składającej się z: (1) dziesięcioletniego planu rozwoju sieci o wymiarze unijnym, odrębnie dla sieci elektroenergetycznych i gazowych (art. 8 ust. 3 lit. b i ust. 10-11 oraz art. 10, odpowiednio rozporządzenia 714/2009 oraz rozporządzenia 715/2009), (2) krajowych dziesięcioletnich planów rozwoju sieci przesyłowej (art. 22 dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE), oraz (3) przygotowywanych również na poziomie krajowym planów rozwoju sieci dystrybucyjnej, które nie zostały jednakże bliżej uregulowane w dyrektywach rynku wewnętrznego (art. 25 ust. 7 dyrektywy 2009/72/WE; brak odpowiednika w dyrektywie 2009/73/WE).

<sup>13</sup> Por. A. Walaszek-Pyziół, *Energia*, s. 106; H. Palarz, *Prawo energetyczne*, s. 118; A. Torbus, *Obowiązek zapewnienia finansowania budowy przyłączy energetycznych przez przedsiębiorstwa energetyczne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 5, s. 3; I. Muszyński, *Ustawa – Prawo energetyczne*, s. 66.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647.

<sup>15</sup> Zakres związania przedsiębiorstw energetycznych postanowieniami gminnych aktów z zakresu planowania przestrzennego stał się nawet przedmiotem orzeczenia sądu antymonopolowego (obecnie: sąd ochrony konkurencji i konsumentów), który stwierdził, iż przedsiębiorstwa energetyczne także wówczas są zobowiązane do uwzględnienia w swoich planach konieczności budowy lub rozbudowy sieci, gdy wprowadzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie określają przebiegu linii infrastruktury, jednakże konieczność jej budowy wynika z określenia funkcji danego obszaru gminy, np. przeznaczenia go na cele mieszkaniowe – zob. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 26 kwietnia 2000 r., sygn. XVII Amc 57/99 (niepublikowany).

<sup>16</sup> Por. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu” z dnia 10 stycznia 2007 r., KOM (2006) 841 wersja ostateczna – w Komunikacie stwierdzono m.in. na s. 18, że: „Zwiększenie inwestycji w zakresie sieci o celach paneuropejskich jest zatem nagłą koniecznością. Wymaga to wspólnego planowania rozwoju systemu oraz podziału kosztów i ryzyka związanego ze zwiększonymi transgranicznymi połączeniami międzysieciovymi”.

<sup>17</sup> Zob. przedstawiony przez Europejską Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej, *Dziesięcioletni plan rozwoju sieci* – [https://www.entsoe.eu/fileadmin/user\\_upload/\\_library/SDC/TYNDP/TYNDP-final\\_document.pdf](https://www.entsoe.eu/fileadmin/user_upload/_library/SDC/TYNDP/TYNDP-final_document.pdf). [data wejścia: 15.11.2012].

<sup>18</sup> Por. na ten temat także: J. Gundel, *Die Regulierung der europäischen Energiemärkte – Perspektiven nach dem Dritten Binnenmarktpaket*, „Wirtschaft und Verwaltung” 2010, nr 2, s. 127 i n.

Planowanie rozwoju sieci o wymiarze unijnym zostało powierzono odpowiednio Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (ENTSO-E) oraz Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ENTSO-G)<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. b i ust. 10-11 odpowiednio rozporządzenia 714/2009 oraz rozporządzenia 715/2009 właściwe ENTSO winny uchylać, co dwa lata, dziesięcioletnie plany rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym (obecnie: unijnym) wraz z europejską prognozą wystarczalności mocy wytwórczych. Na podstawie tych planów winny zostać opracowane plany grup regionalnych (art. 12 ust. 1 obu rozporządzeń).

W odniesieniu do szczegółowej treści planów o wymiarze wspólnotowym żadne z rozporządzeń nie zawiera wprawdzie szczegółowych wskazówek, jednakże można je skonstruować na podstawie wytycznych zawartych w art. 8 ust. 10 obu rozporządzeń oraz wskazanych w art. 9 ust. 2 obu rozporządzeń kryteriów, którymi winna kierować się Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ang. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators* – ACER), wydając opinię oraz zalecenia w sprawie planu m.in. dla Komisji. Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 obu rozporządzeń jest ona wydawana w momencie, w którym ACER uzna, że przedłożony jej plan nie przyczynia się do niedyskryminacji użytkowników systemu, skutecznej konkurencji, sprawnego funkcjonowania rynku lub wystarczającego poziomu połączeń transgranicznych umożliwiających dostęp stron trzecich. Wymienione kwestie winny być zatem uwzględniane przez ENTSO przy opracowywaniu planów.

Wytyczne co do treści planów zawarte zostały – jak wspomniano wyżej – także w art. 8 ust. 10 obu rozporządzeń. Plany powinny w pierwszym rzędzie obejmować modelowanie zintegrowanej sieci, opracowywanie scenariuszy, europejską prognozę dotyczącą dostaw oraz ocenę odporności systemu na awarie (art. 8 ust. 10 zd. 2 obu rozporządzeń). Wyliczenie to wskazuje wyraźnie, że plan winien w szerokim zakresie uwzględniać kwestie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego. Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 10 lit. a obu rozporządzeń plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym winien opierać się na krajowych planach inwestycyjnych, z uwzględnieniem planów regionalnych. Treść tego przepisu mogłaby sugerować, że planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych w świetle trzeciego pakietu energetycznego UE odbywać się powinno w kierunku „od dołu do góry”, tzn. poczynając od szczebla regionalnego/krajowego, a kończąc na szczeblu unijnym. Takiej logice planowania przeczy jednakże wyraźny prointegracyjny paradygmat planów rozwoju sieci. Z uwagi na to, że planowanie rozwoju sieci ma w zamiarze prawodawcy unijnego służyć przewyciężeniu dotychcza-

<sup>19</sup> Na temat ENTSO i ich zadań zob. m.in.: A. Walaszek-Pyziół, *ENTSO-E – nowa forma instytucjonalnego współdziałania w celu stworzenia wspólnego rynku energii elektrycznej na obszarze Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, nr 9, s. 2 i n.; S. Schulte-Beckhausen, *Netzkooperationen: Regulierung, politische Vorgaben, Szenarien*, „Recht der Energiewirtschaft” 2011, z. 3, s. 77 i n.

sowych barier w integracji krajowych rynków energetycznych i ich scaleniu w jeden ogólnounijny rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu ziemnego, plany o wymiarze unijnym będą – w sytuacjach określonych zarówno w rozporządzeniu 714/2009, jak i rozporządzeniu 715/2009 oraz dyrektywie 2009/72/WE i dyrektywie 2009/73/WE – miały pierwszeństwo przed planami krajowymi (zob. na ten temat poniżej w punkcie 3.). Wskazuje na to już treść przytaczanego art. 8 ust. 10 lit. a obu rozporządzeń, który – obok uwzględnienia planów krajowych – nakazuje także uwzględnienie „wspólnotowych aspektów planowania sieci”, w tym wytycznych dla transeuropejskich sieci energetycznych, określonych w decyzji 1364/2006/WE<sup>20</sup>. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że plany krajowe będą stanowiły punkt wyjścia planowania o wymiarze unijnym, bowiem uczestniczą w ich opracowywaniu krajowi operatorzy sieci przesyłowych, odpowiedzialni za prawidłowe funkcjonowanie (krajowych) systemów elektroenergetycznych i gazowych. Nie zmienia to jednak faktu oparcia planowania rozwoju sieci na hierarchicznej strukturze aktów planistycznych, na której szczycie umiejscowiono plan o wymiarze wspólnotowym. Z tego też względu plany o wymiarze unijnym są jedynie formalnie planami „niewiązującymi” (art. 8 ust. 4 lit. b obu rozporządzeń), bowiem – uwzględniając powyższe uwagi – nie bez powodu stanowią wzorzec oceny krajowych planów inwestycyjnych (art. 22 dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE), o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania (zob. poniżej w punkcie 3.).

Zgodnie z art. 8 ust. 10 lit. b obu rozporządzeń plany o zasięgu wspólnotowym winny – w odniesieniu do połączeń transgranicznych – opierać się na uzasadnionych potrzebach różnych użytkowników sieci i obejmować długoterminowe zobowiązania inwestorów, o których mowa w art. 8, 13 i 22 dyrektywy 2009/72/WE lub art. 8 i 22 dyrektywy 2009/73/WE. Rozpoznanie „uzasadnionych potrzeb” użytkowników sieci ma następować poprzez postępowanie konsultacyjne. Zgodnie z art. 10 obu rozporządzeń ENTSO są zobowiązane do przeprowadzania – już na wczesnym etapie przygotowywania planu – rozległych konsultacji z udziałem wszystkich właściwych uczestników rynku, m.in. przedsiębiorstw zajmujących się dostarczaniem i produkcją gazu, użytkowników sieci, w tym odbiorców i operatorów sieci dystrybucyjnych, a także organizacji reprezentujących wszystkie zainteresowane strony. W konsultacjach biorą udział krajowe organy regulacyjne oraz „inne organy krajowe”. Celem konsultacji jest pozyskanie uwag i wniosków wszystkich właściwych stron w ramach procesu decyzyjnego, jednakże rozporządzenia nie określają, w jakim stopniu i w jaki sposób winny być one następnie wykorzystane przy sporządzeniu planu. Tymczasem, zgodnie z art. 9 ust. 2 obu rozporządzeń, ENTSO powinny przedłożyć plan do zaopiniowania ACER wraz z informacjami o procedurze konsultacji.

<sup>20</sup> Decyzja 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiająca wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylająca decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE, Dz.Urz. L 262/1 z dnia 22.09.2006 r.



Po trzecie wreszcie, zgodnie z art. 8 ust. 10 lit. c obu rozporządzeń, plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym winien identyfikować luki inwestycyjne, zwłaszcza w odniesieniu do zdolności transgranicznych. Do planu może być w związku z tym dołączony przegląd barier hamujących wzrost transgranicznej zdolności sieci, wynikających z różnych procedur zatwierdzania inwestycji lub praktyk.

### 3. Planowanie rozwoju sieci na poziomie krajowym w świetle regulacji trzeciego pakietu energetycznego

Jak wspomniano w poprzednim punkcie, trzeci pakiet energetyczny UE podejmuje problematykę planowania rozwoju sieci nie tylko na poziomie unijnym, lecz także na poziomie krajowym i regionalnym. Plany krajowe są przy tym traktowane jako jeden z elementów wielopoziomowej struktury planowania rozwoju sieci w UE i w związku z tym muszą być komplementarne do planów o wymiarze unijnym. Co interesujące, dyrektywa 2009/72/WE i dyrektywa 2009/73/WE zawierają kompleksowe regulacje jedynie w odniesieniu do planowania sieci przesyłowych, zasadniczo pomijając problematykę planowania rozwoju sieci dystrybucyjnych i zostawiając tym samym ustawodawcom krajowym pewien margines swobody w zakresie prawnej determinacji planowania na tym poziomie. Swoboda ta będzie jednakże ograniczona koniecznością uwzględnienia wymogu spójności pomiędzy planami opracowywanymi na różnych poziomach (ogólnounijnymi, krajowymi przesyłowymi, krajowymi dystrybucyjnymi) tak, aby mogły zostać osiągnięte założone przez prawodawcę unijnego cele planowania, w szczególności stworzenie warunków dla dokończenia budowy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego w UE.

Regulując zagadnienia planowania rozwoju sieci przesyłowych na poziomie krajowym, w dyrektywie 2009/72/WE oraz 2009/73/WE prawodawca unijny przyjął podobny punkt widzenia, jak w przypadku regulacji dotyczących *unbundlingu* operatorów systemów przesyłowych. Mianowicie, administracyjna ingerencja w procesy decyzyjne przedsiębiorstw zajmujących się przesyłaniem energii elektrycznej lub gazu jest przewidziana zasadniczo tylko w tych sytuacjach, w których – z uwagi na możliwy konflikt interesów pojawiający się po stronie pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw energetycznych lub gazowych – istnieje ryzyko, że nie zostaną podjęte działania zmierzające do realizacji inwestycji sieciowych uzasadnionych aktualnym lub potencjalnym popytem na usługi przesyłowe. Ingerencja w proces planowania rozwoju sieci oraz nałożenie na przedsiębiorstwa sieciowe obowiązków w zakresie realizacji inwestycji sieciowych są bowiem uzależnione od wybranego (przez państwa członkowskie) modelu *unbundlingu*, a zatem opierają się na przesłankach strukturalnych, a nie okolicznościach faktycznych.

W przypadku wdrożenia przewidzianego w art. 9 dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE *unbundlingu* własnościowego państwa członkowskie nie są zobowiązane do wprowadzenia żadnych dodatkowych środków w odniesieniu do utrzymywania i rozbudowy sieci. Rozwiązanie to opiera się na przekonaniu, że w pełni wydzielony (i niepowiązany w żaden sposób z podsektorem wytwarzania czy obrotu) operator sieci przesyłowych będzie kierował się przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych wyłącznie przesłanką rentowności konkretnego projektu<sup>21</sup>. W przypadku natomiast operatorów funkcjonujących w ramach przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo wpływ na decyzje inwestycyjne mogą mieć nie tylko przesłanki rentowności konkretnego projektu, a zatem związane wyłącznie z prowadzeniem działalności „sieciowej”, ale także przesłanki rentowności po stronie pozostałych przedsiębiorstw działających w ramach pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa energetycznego, a zatem uwzględniające „własne” interesy tego przedsiębiorstwa (jego spółek „córek”).

Podobnie kwestie te kształtują się w przypadku modelu niezależnego operatora systemu (ang. *Independent System Operator* – ISO), jednakże w tym przypadku zarówno dyrektywa 2009/72/WE, jak i 2009/73/WE nakładają na niezależnego operatora systemu obowiązek sporządzania planów inwestycyjnych oraz – corocznie – wieloletniego planu rozbudowy sieci, przedkładanego do zatwierdzenia organowi regulacyjnemu (art. 37 ust. 3 lit. c dyrektywy 2009/72/WE i art. 41 ust. 3 lit. c dyrektywy 2009/73/WE). Operatorowi sieci (a nie jej właścicielowi) powierzona zostaje w tym modelu odpowiedzialność za eksploatację, utrzymywanie oraz rozbudowę systemu przesyłowego oraz za zapewnienie długoterminowej zdolności systemu do zaspokajania uzasadnionego zapotrzebowania na usługi przesyłowe za pomocą planowania inwestycyjnego, a także odpowiedzialność za planowanie, budowę i oddawanie do eksploatacji nowej infrastruktury.

Najbardziej rozbudowane regulacje w zakresie planowania rozwoju sieci energetycznych przewidziane są w przypadku modelu niezależnego operatora przesyłu (ang. *Independent Transmission Operator* – ITO), który działa w strukturach pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa energetycznego (zob. art. 17–23 odpowiednio dyrektywy 2009/72/WE oraz dyrektywy 2009/73/WE<sup>22</sup>). W celu zagwarantowania prawidłowej

<sup>21</sup> Sytuacja taka ma miejsce w Polsce, gdzie zasadniczo wprowadzono model *ownership unbundling* z jednym wyjątkiem dla modelu ISO, mianowicie w odniesieniu do zarządzania przez spółkę GAZ-SYSTEM S.A. polskim odcinkiem gazociągu Jamał – Europa.

<sup>22</sup> Na marginesie należy zauważyć, że polskie tłumaczenie tytułu rozdziału V zarówno w dyrektywie 2009/72/WE, jak i dyrektywie 2009/73/WE jest nieprawidłowe, bowiem w miejsce sformułowania: „niezależny operator systemu przesyłowego” winno być: „niezależny operator przesyłu”, bowiem o niezależnym operatorze systemu jest mowa w art. 13 dyrektywy 2009/72/WE oraz art. 14 dyrektywy 2009/73/WE, które w tym miejscu ustanawiają model ISO, podczas gdy przepisy rozdziału V obu dyrektyw są poświęcone modelowi ITO – por. sformułowanie tytułu V obu dyrektyw np. w wersji angielskiej: *Independent Transmission Operator* oraz niemieckiej *Unabhängiger Übertragungsnetzbe-*

realizacji zadań operatorskich przez niezależnego operatora przesyłu w zakresie utrzymania i eksploatacji, a także modernizacji i rozbudowy sieci przesyłowej, przepisy art. 22 ust. 1 odpowiednio dyrektywy 2009/72/WE oraz 2009/73/WE nakładają na niezależnego operatora przesyłu obowiązek przedstawiania organowi regulacyjnemu corocznie dziesięcioletniego planu rozwoju sieci.

Sporządzenie planu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 obu dyrektyw służy zasadniczo trzem celom. Po pierwsze, dostarczeniu uczestnikom rynku wskazówek odnośnie do najważniejszych elementów infrastruktury, które należy zbudować lub zmodernizować w ciągu następnych dziesięciu lat. Po drugie, wyszczególnieniu wszystkich inwestycji, które zostały zamknięte, jak i nowych inwestycji, które należy zbudować w przeciągu najbliższych trzech lat. Po trzecie wreszcie, określenie ram czasowych realizacji wszystkich inwestycji. Dziesięcioletni plan rozwoju sieci winien zatem dostarczać informacji o tym, jakie rodzaje infrastruktury przesyłowej muszą zostać zmodernizowane lub rozbudowane oraz jakie decyzje inwestycyjne w tym zakresie zostały już podjęte. Ponadto, plan powinien wskazywać te rodzaje inwestycji, które muszą być zrealizowane w najbliższych trzech latach, a więc są szczególnie pilne.

Przepis art. 22 dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE ustanawia sformalizowaną, kilkuetapową procedurę sporządzania dziesięcioletniego planu rozwoju sieci. Sporządzając plan, niezależny operator przesyłu winien wpięć przeprowadzić konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (art. 22 ust. 1 dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE). Służy to realizacji ustanowionego w art. 22 ust. 3 obu dyrektyw obowiązku, zgodnie z którym przy opracowywaniu planu niezależny operator przesyłu winien przyjąć rozsądne założenia odnośnie do rozwoju wytwarzania, dostaw, zużycia i wymiany z innymi krajami, z uwzględnieniem planów inwestycyjnych dotyczących sieci regionalnych i o zasięgu unijnym. Następnie zaś niezależny operator przesyłu ma obowiązek przedstawienia planu krajowemu organowi regulacyjnemu, który – zgodnie z art. 22 ust. 4 obu dyrektyw – również przeprowadza proces konsultacji planu ze wszystkimi obecnymi i potencjalnymi użytkownikami systemu. Konsultacje służą zbadaniu prawidłowości przyjętych przez niezależnego operatora przesyłu w sporządzonym przez niego planie założeń odnośnie do istniejących potrzeb inwestycyjnych. Wyniki tych konsultacji winny zostać w odpowiedni sposób opublikowane, w szczególności w zakresie zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych.

Na podstawie wyników przeprowadzonych konsultacji organ regulacyjny bada – zgodnie z art. 2 ust. 5 obu dyrektyw – czy przedstawiony przez niezależnego operatora

przesyłu dziesięcioletni plan rozwoju sieci uwzględnia rozpoznane w toku konsultacji potrzeby inwestycyjne oraz czy jest spójny z niewiążącym dziesięcioletnim planem rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 3 lit. b rozporządzenia 714/2009 lub rozporządzenia 715/2009. W przypadku wątpliwości co do drugiej kwestii krajowy regulator powinien skonsultować się z ACER.

Wreszcie – zgodnie z art. 22 ust. 5 zd. 3 obu dyrektyw krajowy organ regulacyjny może zwrócić się do niezależnego operatora przesyłu, aby zmienił swój dziesięcioletni plan rozwoju sieci. Na tle tej regulacji pojawiają się dwie wątpliwości. Po pierwsze, czy organ regulacyjny może wymagać zmiany planu jedynie w sytuacji, gdy niezależny operator przesyłu nie uwzględnił wszystkich potrzeb inwestycyjnych, które powinien był uwzględnić, biorąc pod uwagę wyniki postępowania konsultacyjnego, czy także wówczas, gdy stwierdzono brak spójności pomiędzy planem operatora a planem o zasięgu wspólnotowym? Po drugie, czy organ regulacyjny może nakazać uwzględnienie w planie potrzeb inwestycyjnych, które wykraczają poza wyniki przeprowadzonych konsultacji, a wynikają z „własnej” oceny sytuacji na rynku elektroenergetycznym lub gazowym organu regulacyjnego?

Za dodatkową kontrolą spójności pomiędzy planem operatora a planem o zasięgu wspólnotowym przemawia fakt, że krajowy organ regulacyjny przeprowadza konsultacje z ACER w sytuacji, gdy konieczne jest ustalenie, czy operator uwzględnił w planie całokształt potrzeb inwestycyjnych zidentyfikowanych w procesie planowania. Ponadto należy wskazać, że wbrew treści art. 8 ust. 3 lit. b obu rozporządzeń plan rozwoju sieci o wymiarze wspólnotowym nie może być traktowany jako „niewiążący”, ponieważ w świetle art. 8 ust. 11 obu rozporządzeń, plan o zasięgu wspólnotowym ma pierwszeństwo przed krajowymi planami rozwoju sieci<sup>23</sup>, co – jak wskazano w punkcie 3. powyżej – związane jest z przyjętą przez prawodawcę unijnego logiką planowania. Wprawdzie przeciw dodatkowej kontroli spójności planu niezależnego operatora przesyłu z planem rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym przemawia to, że zgodnie z art. 8 ust. 11 obu rozporządzeń kontrola zgodności planów krajowych z planem o zasięgu wspólnotowym powierzona została ACER, a nie krajowym organom regulacyjnym. Przy tym ACER, w przypadku stwierdzenia niespójności, zaleca zmianę któregoś z obu planów. Jednakże, jeżeli plan krajowy został opracowany zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 22 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE, wówczas ACER zaleca właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu zmianę krajowego dziesięcioletniego planu rozwoju sieci, zgodnie z art. 22 ust. 7 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE. W tym wypadku wchodzi zatem w grę jedynie dopasowanie planu krajowego do planu o zasięgu wspólnotowym, a wykluczone jest

treiber; por. także nazewnictwo użyte w tłumaczeniu dokumentu Komisji Europejskiej, *Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/72/EC concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas*, „The Unbundling Regime”, dostępne na stronie internetowej: <http://www.elektroenergetyka.org/2/80.pdf>. [data wejścia: 15.11.2012].

<sup>23</sup> J. Kühling, R. Pisal, *Investitionspflichten beim Ausbau der Energieinfrastrukturen zwischen staatlicher Regulierung und nachfrageorientierter Netzbewirtschaftung*, „Zeitschrift für das neue Energierecht” 2011, z. 1, s. 13 i n., s. 17.

dopasowanie w odwrotnym kierunku. Na marginesie należy zauważyć, że odesłanie do treści art. 22 ust. 7 obu dyrektyw stanowi pomyłkę redakcyjną, bowiem przepis ten nie odnosi się do procedury planowania, a do kwestii realizacji inwestycji zapisanych w planie. Najprawdopodobniej ustawodawca wspólnotowy miał na myśli odesłanie do treści art. 22 ust. 5 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE, a nie do treści art. 22 ust. 7<sup>24</sup>.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy przyjąć, że w przypadku, gdy w ramach oceny planu krajowy organ regulacyjny poweźmie wątpliwości odnośnie do zgodności dziesięcioletniego planu rozwoju sieci, opracowanego przez niezależnego operatora przesyłu, z dziesięcioletnim planem rozwoju sieci o znaczeniu wspólnotowym, organ ten powinien – zgodnie z art. 22 ust. 5 zd. 2 dyrektywy 2009/72/WE lub 2009/73/WE – skonsultować się z ACER. Jeżeli w toku tych konsultacji ACER stwierdzi taką niespójność na podstawie art. 8 ust. 11 rozporządzenia 714/2009 lub rozporządzenia 715/2009, wówczas zaleca ona organowi krajowemu dokonanie odpowiednich zmian w planie niezależnego operatora przesyłu. Dopiero na tej podstawie krajowy organ regulacyjny może – zgodnie z art. 22 ust. 5 zd. 3 dyrektywy 2009/72/WE lub 2009/73/WE – zażądać od niezależnego operatora przesyłu wprowadzenia wskazanych przez ACER zmian do planu.

Jak zasygnalizowano powyżej, uregulowana w art. 22 ust. 5 obu dyrektyw procedura zatwierdzania przez krajowy organ regulacyjny planu rozwoju sieci sporządzonego przez niezależnego operatora przesyłu rodzi pytanie, czy organ ten, kierując się przesłanką uwzględnienia wszystkich potrzeb inwestycyjnych – będącą jednym z podstawowych kryteriów stwierdzenia prawidłowości sporządzenia planu – może brać w swojej ocenie pod uwagę tylko potrzeby inwestycyjne zgłoszone przez zainteresowane podmioty w toku konsultacji, o których mowa w art. 22 ust. 1 i 4 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE, czy także takie potrzeby inwestycyjne, które wynikają z „własnej” prognozy regulatora? Wykładnia językowa przepisu art. 22 ust. 4 i ust. 5 zd. 1 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE prowadzi do wniosku, że dopuszczalna jest tylko pierwsza z wymienionych możliwości. Zgodnie bowiem z tym przepisem organ regulacyjny bada, czy plan rozwoju sieci obejmuje wszystkie potrzeby inwestycyjne określone w procesie konsultacji, przy czym w proces konsultacji włączeni są wyłącznie obecni i potencjalni użytkownicy systemu przesyłowego. Nie ma w art. 22 ust. 4 i 5 zd. 1 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE jakiegokolwiek wskazania na inne źródło oceny potrzeb inwestycyjnych aniżeli potrzeby zgłoszone przez wymienione podmioty w procesie konsultacji. W szczególności nie ma w tych przepisach mowy o dokonywaniu własnej, samodzielnej oceny potrzeb inwestycyjnych przez organ regulacyjny, wykraczającej poza wskazania użytkowników systemu. Do podobnych wniosków prowadzi wykładnia celowościowa wskazanych przepisów.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Włączenie w proces konsultacji wyłącznie użytkowników systemu na mocy art. 22 ust. 4 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE opiera się na – skądinąd słusznym – założeniu, że będą oni w stanie najbardziej rzetelnie i optymalnie zidentyfikować potrzeby inwestycyjne w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci przesyłowej.

Z uwagi na specyfikę norm planowych i szczególnie miejsce planów gospodarczych wśród instrumentów publicznoprawnej ingerencji w prowadzenie działalności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej istotnego znaczenia nabiera problematyka skuteczności instrumentów planistycznych w osiąganiu założonych celów ingerencji w każdym przypadku, gdy prawodawca się nimi posługuje. Problematykę tę podejmuje także prawodawca unijny w dyrektywie 2009/72/WE oraz dyrektywie 2009/73/WE. Mianowicie, jeżeli niezależny operator przesyłu nie realizuje inwestycji zapisanych w planie w przewidzianym terminie, wówczas organ regulacyjny jest zobowiązany podjąć działania wskazane w art. 22 ust. 7 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE. W art. 22 ust. 7 dyrektywy 2009/72/WE lub 2009/73/WE jest przy tym mowa o tym, że organ regulacyjny może zostać na gruncie prawa krajowego zobowiązany do podjęcia „co najmniej jednego” ze środków wymienionych w tym przepisie, co oznacza, że – po pierwsze – państwa członkowskie nie muszą implementować wszystkich środków wymienionych w art. 22 ust. 7 lit. a-c dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE, a po drugie – mogą wprowadzić również inne środki, które zgodnie z doktryną *effet utile* zapewnią równorzędną skuteczność w zakresie realizacji planu rozwoju sieci, co środki wymienione w art. 22 ust. 7 lit. a-c dyrektywy 2009/72/WE lub 2009/73/WE. Możliwość zastosowania przez organ regulacyjny szczególnych środków, o których mowa w art. 22 ust. 7 lit. a-c dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE odnosi się przy tym do inwestycji o najpilniejszym charakterze – tzn. tych, które należało zrealizować w ciągu pierwszych trzech lat od przyjęcia planu – i pod warunkiem, iż inwestycje te są nadal traktowane jako szczególnie istotne na gruncie aktualnie obowiązującego<sup>25</sup> planu rozwoju sieci.

Jako pierwszą z możliwości działania organu regulacyjnego w sytuacji braku realizacji inwestycji przepis art. 22 ust. 7 lit. a dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE wymienia „zobowiązanie” operatora przesyłu do zrealizowania danej inwestycji. Dyrektywy nie precyzują jednakże bliżej, na czym takie „zobowiązanie” miałyby polegać, w szczególności, czy chodzi tutaj o zastosowanie instrumentów władczych, czy jedynie instrumentów o charakterze bodźców lub zachęt, np. w postaci udzielenia operatorowi pomocy publicznej albo zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Jako drugą z możliwości przepis art. 22 ust. 7 lit. c dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE wymienia zorganizowanie otwartego dla wszystkich potencjalnych inwestorów przetargu na realizację odpowiednich inwestycji. W tym

<sup>25</sup> Jak wspomniano wyżej, plan jest – zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2009/72/WE lub dyrektywy 2009/73/WE – przygotowywany corocznie.

wypadku organ regulacyjny może zobowiązać niezależnego operatora przesyłu na podstawie art. 22 ust. 7 drugi akapit dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE do zaakceptowania finansowania lub nawet realizacji inwestycji przez jakąkolwiek stronę trzecią i samodzielnej eksploatacji tak powstałej sieci. Ponadto niezależny operator przesyłu ma w takim wypadku obowiązek udostępnienia inwestorom wszelkich informacji niezbędnych do realizacji przyłącza oraz przyłączenia nowych odcinków sieci do sieci przesyłowej (art. 22 ust. 7 trzeci akapit dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE). Jako trzecia z możliwości, w grę wchodzi – zgodnie z art. 22 ust. 7 lit. c dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE – zobowiązanie operatora przesyłu do zaakceptowania podwyższenia kapitału celem sfinansowania niezbędnych inwestycji i umożliwienia niezależnym inwestorom udziału w kapitale. Rozwiązanie to budzi jednakże wątpliwości dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wydaje się, że może ono znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy odpowiednie inwestycje nie są realizowane z uwagi na niewystarczające środki kapitałowe po stronie operatora przesyłu. Sytuacja taka nie powinna jednakże mieć miejsca z uwagi na to, że w świetle art. 17 ust. 1 lit. d dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo, w którego ramach funkcjonuje niezależny operator przesyłu, ma obowiązek przekazywania mu odpowiednich zasobów finansowych na przyszłe inwestycje lub zastąpienie istniejących aktywów, tzn. na rozbudowę i modernizację sieci. Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że powyższa sytuacja, pomimo regulacji art. 17 ust. 1 lit. d dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE, miałyby mieć miejsce, wątpliwości budzi sformułowanie użyte w art. 22 ust. 7 lit. c dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE. Zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego może bowiem wyrazić – przynajmniej w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnych – nie sama spółka, a jej organy, zgodnie z procedurą określoną w Kodeksie spółek handlowych.

#### 4. Zmiany w zakresie planowania rozwoju sieci energetycznych i gazowych w świetle aktualnych projektów tzw. trójpakietu energetycznego

Jak już wspomniano na początku niniejszego opracowania, projektowane zmiany regulacji polskiego prawa energetycznego, które m.in. mają służyć implementacji przepisów trzeciego pakietu energetycznego UE, przewidują zmiany dotychczasowego modelu planowania w sektorze energetycznym. Należy przy tym podkreślić, iż projektodawcy „trójpakietu energetycznego” przewidzieli wprowadzenie kompleksowego i złożonego systemu planowania, nakładając obowiązki w tym zakresie zarówno na operatorów systemów przesyłowych, jak i dystrybucyjnych, a nawet – w przypadku gazownictwa

– także operatorów magazynów gazu oraz instalacji LNG, pomimo tego, że na polskim ustawodawcy nie ciążył w tym zakresie szczególnie obowiązek implementacji rozwiązań zawartych w obu dyrektywach. Mianowicie, jak wspomniano wcześniej w punktach 1 i 2, dyrektywy przewidują nałożenie obowiązków związanych z planowaniem rozwoju sieci w zasadzie jedynie na operatora systemu przesyłowego i to wówczas, gdy państwo członkowskie zdecyduje się na wdrożenie modelu ITO jako obowiązującego modelu *unbundlingu*. Tymczasem operatorzy sieci przesyłowych w Polsce działają w oparciu o model *ownership unbundling* i – w wyjątkowych przypadkach – na podstawie modelu ISO, a z tego powodu nie odnoszą się do nich regulacje w zakresie obowiązków planowania rozwoju sieci, przewidziane w dyrektywach. To samo odnosi się do operatorów systemów dystrybucyjnych (czy operatorów magazynów gazu i instalacji LNG), bowiem w tym wypadku dyrektywy jedynie pośrednio wspominają o planowaniu.

Zanim zostaną pokrótce przedstawione najistotniejsze regulacje w tym zakresie, należy zaznaczyć, że na obecnym etapie chodzi jedynie o projekty przedstawione przez Ministerstwo Gospodarki, przy czym jest to już druga ich wersja od grudnia 2011 r. Oznacza to, że na obecnym etapie prac nad reformą polskiego prawa energetycznego niemożliwe jest dokonanie wiążących ustaleń odnośnie do ostatecznego kształtu przyszłych regulacji dotyczących planowania rozwoju sieci elektroenergetycznych i gazowych.

O ile podstawowe założenia w zakresie planowania rozwoju sieci są na gruncie regulacji zawartych w projektach „trójpakietu energetycznego” podobne w obu sektorach (podobnie zresztą, jak to ma miejsce na gruncie dyrektywy 2009/72/WE i dyrektywy 2009/73/WE), o tyle w odniesieniu do kwestii szczegółowych związanych m.in. z horyzontem czasowym planowania czy determinantami tego procesu, projekt ustawy – Prawo energetyczne i projekt ustawy – Prawo gazowe podążają odmienną ścieżką.

W odniesieniu do planów rozwoju sieci przesyłowych projekty nakładają na operatorów systemów przesyłowych elektroenergetycznych i gazowych obowiązek sporządzania dziesięcioletnich planów rozwoju sieci przesyłowych, które winny być aktualizowane w przypadku sieci elektroenergetycznych co trzy lata (art. 163 projektu ustawy – Prawo energetyczne), a w przypadku sieci gazowych co dwa lata (art. 127 projektu ustawy – Prawo gazowe). Natomiast w odniesieniu do planów rozwoju sieci dystrybucyjnych projekty nakładają na operatorów elektroenergetycznych systemów dystrybucyjnych obowiązek sporządzania sześcioletnich planów rozwoju sieci dystrybucyjnej, aktualizowanych co trzy lata (art. 165 projektu ustawy – Prawo energetyczne), a na operatorów gazowych systemów dystrybucyjnych oraz na operatorów systemów magazynowania oraz operatorów systemów LNG (skraplania gazu ziemnego albo regazyfikacji gazu skroplonego) obowiązek sporządzania pięcioletnich planów rozwoju, które podlegają aktualizacji co dwa lata (art. 124 projektu ustawy – Prawo gazowe).

Treść planów sporządzanych w sektorze energetycznym została uregulowana odpowiednio w art. 163 ust. 4-5 projektu ustawy – Prawo energetyczne dla sieci przesyłowej i w art. 165 ust. 6 projektu tej ustawy dla sieci dystrybucyjnej, natomiast treść

planów sporządzanych w sektorze gazowym została uregulowana odpowiednio w art. 128 projektu ustawy – Prawo gazowe dla sieci przesyłowej gazu i w art. 125 projektu tej ustawy dla sieci dystrybucyjnych i pozostałych instalacji. Plany operatorów sieci przesyłowych winny obejmować przedsięwzięcia w zakresie budowy, rozbudowy oraz przebudowy sieci przesyłowych, w tym także połączeń z systemami innych państw wraz z harmonogramem realizacji oraz szczegółowym sposobem finansowania inwestycji. Projekty „trójpakietu energetycznego” przewidują również powiązanie planów rozwoju sieci przesyłowych i dystrybucyjnych z aktami planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 163 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy – Prawo energetyczne, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego winien przy sporządzaniu planu rozwoju sieci przesyłowej uwzględniać m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast operator systemu przesyłowego gazowego ma obowiązek – zgodnie z art. 128 ust. 2 pkt 4 projektu ustawy – Prawo gazowe – uwzględniania przy opracowaniu planu rozwoju sieci przesyłowej gazu m.in. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Celem zapewnienia wzajemnej spójności planów rozwoju sieci projekty przewidują, że plany operatorów systemów przesyłowych muszą być spójne z dziesięcioletnimi planami rozwoju sieci o wymiarze wspólnotowym, opracowanymi przez właściwe ENTSO (art. 163 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy – Prawo energetyczne i art. 128 projektu ustawy – Prawo gazowe). W przypadku planu rozwoju sieci przesyłowej gazu projekt ustawy – Prawo gazowe przewiduje także wymóg spójności z planami przygotowywanymi przez operatorów sieci dystrybucyjnych i innych instalacji gazowych (art. art. 128 projektu ustawy). W nawiązaniu do regulacji zawartych w dyrektywach 2009/72/WE oraz 2009/73/WE przepisy art. 164 projektu ustawy – Prawo energetyczne i art. 131 projektu ustawy – Prawo gazowe przewidują procedurę konsultacji przy sporządzaniu planów rozwoju sieci przesyłowych.

W interesujący sposób projekty „trójpakietu energetycznego” rozwiązują kwestię realizacji obowiązku sporządzania planów rozwoju sieci oraz ich mocy wiążącej. Po pierwsze, projekty ustawy – Prawo energetyczne i ustawy – Prawo gazowe wprowadzają obowiązek przedkładania planów Prezesowi URE do „uzgodnienia” (sektor elektroenergetyczny) lub „zatwierdzenia” (sektor gazowy) – art. 163 ust. 8 i art. 165 ust. 4 projektu ustawy – Prawo energetyczne; art. 132 projektu ustawy – Prawo gazowe. Dodatkowo projekt ustawy – Prawo gazowe przewiduje, że Prezes URE może nałożyć na właściwego operatora obowiązek realizacji określonych inwestycji przewidzianych w planie (art. 126 i art. 129 projektu ustawy – Prawo gazowe).

Projekty „trójpakietu energetycznego” przewidują wreszcie zmiany także w zakresie gminnego planowania zaopatrzenia w paliwa i energię. Po pierwsze, plany sporządzane przez gminy mają obejmować wyłącznie zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepło, z pominięciem zaopatrzenia w paliwa gazowe. Po drugie, plany te zmieniają swój

charakter prawny. Mianowicie projektodawcy – wychodząc naprzeciw postulatam zgłaszanym w doktrynie – rezygnują z przewidzianego w obecnym art. 20 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne instrumentu w postaci uchwały rady gminy wskazującej „obowiązkową” część planu. Plan ma przede wszystkim stanowić źródło informacji o istniejącym i planowanym stanie zaopatrzenia w energię elektryczną i wskazywać propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych sieci, przy uwzględnieniu działań związanych z poprawą efektywności energetycznej. Będzie on miał istotne znaczenie w procesie konsultacji, które właściwi operatorzy będą przeprowadzali w ramach opracowywania własnych planów rozwoju sieci. Plany gminne będą też mogły być brane pod uwagę przez Prezesa URE przy ocenie stopnia uwzględnienia wyników konsultacji w procedurze uzgadniania planów operatorów sieci elektroenergetycznych.

## Podsumowanie

Rozbudowa i modernizacja istniejących i budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, podobnie jak budowa i rozbudowa magazynów gazu i instalacji LNG, są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku energetycznego, zapewniając bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego, możliwość przyłączania nowych źródeł – co jest niezwykle istotne w kontekście potencjalnego rozwoju odnawialnych źródeł energii czy rozwoju wydobywania gazu niekonwencjonalnego, i wreszcie umożliwiając – dzięki wystarczającej ilości mocy przesyłowych – rozwój konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego. O ile dotychczas większy nacisk – przynajmniej w elektroenergetyce – był kładziony na rozwój nowych mocy wytwórczych, o tyle obecnie prognozuje się, że najbliższa dekada będzie związana z ogromnymi inwestycjami sieciowymi, zwłaszcza że istnieją w tym zakresie duże zapóźnienia, a tym samym i znaczne potrzeby<sup>26</sup>.

Planowanie w systemie ustrojowym gospodarki rynkowej jest zasadniczo domeną podmiotów gospodarujących. Ingerencja w autonomię planistyczną przedsiębiorstw,

<sup>26</sup> Zob. chociażby: J. Krzemiński, *Inwestycje w energetyce będą napędzać gospodarkę, jak przygotowania do Euro 2012*, artykuł ze strony portalu „obserwatorfinansowy.pl” – <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/inwestycje-w-energetyce-beda-napedzac-gospodarke-jak-przygotowania-do-euro-2012/> [data wejścia: 15.11.2012]; I. Chojnacki, *Wzrasta dynamika inwestycji w sieci przesyłowe*, artykuł opublikowany na portalu „wnp.pl” [data wejścia: 15.05.2012] – [http://energetyka.wnp.pl/wzrasta-dynamika-inwestycji-w-sieci-przesylowe,170015\\_1\\_0\\_0.html](http://energetyka.wnp.pl/wzrasta-dynamika-inwestycji-w-sieci-przesylowe,170015_1_0_0.html) [data wejścia: 15.11.2012]; KE: *Trzeba 200 mld euro na inwestycje w sieci przesyłowe energii i gazu*, informacja ze strony portalu „Forsal.pl” z dnia 17.11.2010 r. [http://forsal.pl/artykuly/465784,ke\\_trzeba\\_200\\_mld\\_euro\\_na\\_inwestycje\\_w\\_sieci\\_przesylowe\\_energii\\_i\\_gazu.html](http://forsal.pl/artykuly/465784,ke_trzeba_200_mld_euro_na_inwestycje_w_sieci_przesylowe_energii_i_gazu.html) [data wejścia: 17.11.2012].

czy to w postaci nałożenia obowiązku sporządzania planów, prawnej determinacji ich treści i zakresu, wprowadzenie wymogu ich zatwierdzenia przez organ administracji gospodarczej, czy też poprzez zastosowanie instytucji państwowego planowania gospodarczego, pojawia się i znajduje uzasadnienie wówczas, gdy planowanie inwestycyjne w określonym sektorze gospodarki jest silnie powiązane z kategorią interesu publicznego. Tak jest niewątpliwie w sektorze energetycznym. Akty prawne trzeciego pakietu energetycznego UE wychodzą z założenia, iż ingerencja w planowanie rozwoju sieci stanowić ma antidotum na niewystarczające bodźce do inwestowania w rozwój sieci w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Z tego względu dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE przewidują rozbudowane procedury planistyczne jedynie w ramach modelu ITO. Należy jednak zauważyć, że niedostatek bodźców inwestycyjnych może pojawić się także w przypadku pozostałych modeli *unbundlingu* operatorów sieci i instalacji infrastrukturalnych. Zarówno bowiem w modelu ITO, jak i w modelu ISO i *ownership unbundling* istnieje obawa, iż operator będzie próbował zwiększyć swoje zyski z tytułu świadczenia usług dostępu do infrastruktury poprzez celowe ograniczanie dostępnych mocy przesyłowych. Z tego względu należy pozytywnie ocenić podejście projektodawców „trójpacku energetycznego”, którzy przewidzieli wprowadzenie procedur planowania i nadzór nad nimi ze strony Prezesa URE w odniesieniu do zasadniczo wszystkich operatorów sieci i instalacji elektroenergetycznych i gazowych. Na ile skuteczne okażą się te regulacje, będzie zależało od ostatecznego kształtu ustawy – Prawo energetyczne i ustawy – Prawo gazowe. Z jednej strony, wprowadzenie procedur konsultacji planów winno – w założeniu – sprzyjać racjonalizacji zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w planach i unikaniu zbędnych inwestycji, których koszty musieliby ponieść użytkownicy systemu elektroenergetycznego i gazowego. Z drugiej strony, skuteczność planowania oraz instrumentów w postaci nakładania przez Prezesa URE obowiązków w zakresie realizacji inwestycji przewidzianych w planach będzie zależała od właściwego powiązania tych procedur z procesem kalkulacji i zatwierdzania taryf.