

Waldemar DOŁĘGA*

Analiza i ocena możliwości i skuteczności dotychczasowych regulacji prawnych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego kraju w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

STRESZCZENIE. W artykule przedstawiono analizę i ocenę możliwości i skuteczności dotychczasowych regulacji prawnych, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, realizowaną w ramach projektu badawczego zamianego nr PBZ-MEiN-1/2/2006 „Bezpieczeństwo elektroenergetyczne kraju” przez Konsorcjum Politechnik: Gdańskiej, Śląskiej, Warszawskiej i Wrocławskiej.

Regulacje prawne dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zawarte w ustawie Prawo Energetyczne mają charakter wielopłaszczyznowy i dotyczą m.in. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z racji jego ustawowych zadań. W artykule przedstawiono analizę i ocenę uregulowań prawnych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego oraz zaproponowano rozwiązania legislacyjne w celu poprawy istniejącego stanu.

SŁOWA KLUCZOWE: system elektroenergetyczny, bezpieczeństwo energetyczne, prawo, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

* Dr inż. — Instytut Energoelektryki, Politechnika Wroclawska, Wroclaw;
email: waldemar.dolega@pwr.wroc.pl

Wprowadzenie

Pojęcie „bezpieczeństwo” stanowi jedno ze słów–kluczy w krajowych i unijnych regulacjach prawnych dotyczących energetyki, a zapewnienie bezpieczeństwa stanowi jeden z celów strategicznych wprowadzania tych regulacji. W kluczowej dla funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w Polsce ustawie Prawo Energetyczne przedstawiono zagadnienia i regulacje dotyczące: bezpieczeństwa energetycznego kraju, bezpieczeństwa dostaw energii, bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego oraz bezpieczeństwa funkcjonowania systemu dystrybucyjnego. Bezpieczeństwo energetyczne kraju zdefiniowano w art. 3 [1], jako stan jego gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony (przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska), a jego zapewnienie ustanowiono jednym z podstawowych celów polityki energetycznej państwa.

Regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa energetycznego mają charakter wielopłaszczyznowy i dotyczą m.in. centralnego, niezależnego organu do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

1. Zakres działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) jest niezależnym organem do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią powołanym na mocy ustawy Prawo Energetyczne.

Prezes URE jest powoływany i odwoływany przez Premiera na wniosek Ministra Gospodarki. Jest zobowiązany do składania sprawozdania Ministrowi Gospodarki z wykonywanej przez siebie działalności corocznie do dnia 31 marca każdego roku.

Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej, który ma za zadanie regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą [1] i polityką energetyczną państwa oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 23 [1]). W praktyce jest organem wykonawczym polityki energetycznej kraju.

Zakres działania Prezesa URE jest bardzo szeroki i obejmuje m.in. elementy związane z: funkcjonowaniem przedsiębiorstw energetycznych (punkty 1–6), problematyką bezpieczeństwa energetycznego kraju (punkty 7–10) oraz funkcjami kontrolnymi (punkty 11–16) i monitorowania (punkt 17).

Do zakresu działania Prezesa URE w odniesieniu do energii elektrycznej należy m.in.:

1. Udzielanie i cofanie koncesji.
2. Zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf energii elektrycznej pod względem zgodności z zasadami określonymi w ustawie (Ustawa... 1997).
3. Wyznaczanie operatorów systemu przesyłowego (OSP), systemów dystrybucyjnych (OSD) i systemu połączonego.

4. Udzielanie i cofanie zwolnienia z obowiązku świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji energii.
5. Organizowanie i przeprowadzanie przetargów dotyczących wyłaniania sprzedawców energii z urzędu.
6. Zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw energetycznych.
7. Uzgadnianie projektów planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną przedstawianych przez operatorów systemów przesyłowego i dystrybucyjnego.
8. Zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci w zakresie bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami systemowymi.
9. Organizowanie i przeprowadzanie przetargów dotyczących budowy nowych mocy wytwórczych i realizacji przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię elektryczną.
10. Publikowanie informacji służących zwiększeniu efektywności użytkowania energii.
11. Kontrolowanie standardów jakościowych obsługi odbiorców.
12. Kontrolowanie na wniosek odbiorcy dotrzymania parametrów jakościowych energii elektrycznej.
13. Rozstrzygnięcie sporów w zakresie określonym w ustawie [1].
14. Nakładanie kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie [1].
15. Współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję.
16. Ustalanie metod kontroli i podejmowanie działań dla poprawy efektywności przedsiębiorstw energetycznych.
17. Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w zakresie:
 - ✧ zasad zarządzania i rozdziału przepustowości połączeń międzysystemowych, z którymi istnieją wzajemne połączenia,
 - ✧ mechanizmów bilansowania systemu elektroenergetycznego i zarządzania ograniczeniami w krajowym systemie elektroenergetycznym (w skrócie KSE),
 - ✧ warunków przyłączania podmiotów do sieci i ich realizacji oraz dokonywania napraw tej sieci,
 - ✧ bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej,
 - ✧ wypełniania przez OSP i OSD ich zadań.

Przedstawiony zakres działania Prezesa URE jednoznacznie wskazuje, że ma on bardzo duży wpływ na aspekty bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem energetycznym kraju. Posiada największe umocowania prawne w tym zakresie i dysponuje narzędziami dającymi mu realną możliwość oddziaływania na przedsiębiorstwa energetyczne oraz na kształt sektora elektroenergetycznego i na funkcjonowanie rynku energii elektrycznej. Głównymi narzędziami regulacji są: koncesjonowanie, taryfowanie, uzgadnianie planów rozwoju, wyrażanie zgody oraz zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci. Należą one do tzw. twardych narzędzi regulacji. Ponadto Prezes URE wyposażony jest w narzędzia uzupełniające związane m.in. z monitorowaniem systemu elektroenergetycznego. Umożliwia to Prezesowi URE prowadzenie zorganizowanego, długoterminowego sposobu obserwacji: procesów, mechanizmów, wypełniania obowiązków informacyjnych

przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Monitorowanie pozwala również z wyprzedzeniem wykrywać problemy i podejmować działania w celu ich usunięcia.

2. Nadzór nad przedsiębiorstwami energetycznymi

Prezes URE sprawuje nadzór nad przedsiębiorstwami energetycznymi udzielając im koncesji w zakresie: wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii oraz obrotu energią elektryczną. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie wywiązuje się z ustawowych obowiązków, Prezes URE może takiemu przedsiębiorstwu cofnąć koncesję na wykonywanie określonej w koncesji działalności gospodarczej.

Udzielanie koncesji przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej – na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego – jest narzędziem regulacyjnym, które pozwala mu dokonać oceny złożonych przez przedsiębiorstwa energetyczne wniosków pod kątem spełnienia przez nie odpowiednich warunków, zapewniających właściwą realizację usług będących przedmiotem koncesji (wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucja, obrót). Istota tego narzędzia sprowadza się do podjęcia decyzji, czy przedsiębiorstwo energetyczne może prowadzić określoną działalność i czy spełnia wszystkie niezbędne warunki w celu jej właściwego wykonywania.

Prezes URE sprawuje nadzór nad przedsiębiorstwami energetycznymi korzystając m.in. z prawa wglądu do ksiąg rachunkowych i prawa żądania przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej oraz informacji o jego projektach inwestycyjnych.

3. Oddziaływanie na przedsiębiorstwa energetyczne

Prezes URE może oddziaływać na przedsiębiorstwa energetyczne poprzez zatwierdzenie taryf. Przedsiębiorstwa energetyczne przedkładają bowiem Prezesowi URE taryfy, które on zatwierdza lub odmawia ich zatwierdzenia. Odbywa się to po gruntownej analizie i weryfikacji kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach. Przy czym koszty uzasadnione to koszty niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo działalnością koncesjonowaną. W przypadku operatora systemu przesyłowego ustalanie taryfy odbywa się na podstawie metody kosztowej, w oparciu o obowiązujące sprawozdania statystyczne. Natomiast dla operatorów systemów dystrybucyjnych odbywa się na podstawie metody regulacji bodźcowej (pułapowa formuła przychodu regulowanego). Metodę tę charakteryzują silne bodźce ekonomiczne do poprawy efektywności działania regulowanego przedsiębiorstwa oraz niskie koszty regulacji. W procesie taryfowania Prezes URE

musi równoważyć interesy przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców i nie dopuszczać do tego, aby wzrost cen i stawek opłat dla odbiorców był wyższy niż faktycznie uzasadniony.

Dla potrzeb taryfowania Prezes URE wprowadził jednolite standardy sprawozdawczości energetycznej oraz zobligował przedsiębiorstwa energetyczne do okresowego raportowania w formie jednolitych arkuszy sprawozdawczych opracowanych w URE. Ponadto przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do comiesięcznego przysyłania informacji na temat kosztów, przychodów oraz wyników finansowych w podziale na działalności oraz grupy taryfowe. Monitoring przysyłanych arkuszy wykorzystywany jest przede wszystkim do sprawdzenia poprawności przyjętych założeń we wnioskach o zatwierdzenie taryf dla energii elektrycznej, a także bieżącej oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstw.

4. Monitorowanie systemu elektroenergetycznego

Prezes URE monitoruje funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego m.in. w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, napraw sieci elektroenergetycznych itp. Ta delegacja pozwala Prezesowi URE na uzyskanie informacji dotyczących stanu technicznego urządzeń i linii elektroenergetycznych oraz podejmowanie działań mających na celu np. wyjaśnienie okoliczności i przyczyn powstania awarii systemowej (jeśli zaistniała), uzyskanie od operatora informacji w sprawie podjętych działań w celu usunięcia jej skutków itp.

Prezes URE analizuje uzyskane informacje pod kątem wypełniania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymania zdolności urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w energię elektryczną w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. Ewentualne stwierdzenie niedopełnienia tego obowiązku stanowi podstawę wszczęcia postępowania o ukaranie przedsiębiorstwa energetycznego za nie przestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji (art. 56, u. 1, p. 12) (Ustawa... 1997).

Prezes URE monitoruje bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej poprzez obserwację w toku swoich działań regulacyjnych spełnienia przesłanek z zakresu zapewnienia stabilnych warunków dostarczania energii elektrycznej. W tym celu:

- ✧ na bieżąco aktualizuje bazę informacyjną o przedsiębiorstwach sektora (na podstawie danych z miesięcznych, kwartalnych i rocznych sprawozdań przysyłanych przez OSP, OSD, elektrownie i elektrociepłownie zawodowe),
- ✧ wykorzystuje procedurę uzgadniania projektów planów rozwoju przedsiębiorstw sieciowych jako źródło informacji o stanie infrastruktury sieciowej i potrzebach inwestycyjnych OSP i OSD,
- ✧ obserwuje funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego m.in. w toku zatwierdzenia sprawozdania z działalności OSP (PSE – Operator S.A.),
- ✧ uzgadnia aktualizację „Planu wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej” (akceptując tym samym procedury działania na wypadek stanów awaryjnych),

- ✧ kontroluje zgodność wielkości zapasów paliw, niezbędnych do utrzymania ciągłości dostaw energii elektrycznej do odbiorców, z wielkościami określonymi w rozporządzeniu (Rozporządzenie... 2003),
- ✧ wykorzystuje procedurę postępowania w sprawie zatwierdzania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej w części dotyczącej bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami systemowymi.

Prezes URE monitoruje zasady zarządzania i rozdziału przepustowości połączeń międzysystemowych, z którymi istnieją wzajemne połączenia. Kontrola ta dotyczy realizacji przez OSP obowiązków związanych z zasadami dostępu do sieci w transgranicznej wymianie energii elektrycznej.

Prezes URE monitoruje ponadto mechanizmy bilansowania systemu elektroenergetycznego i zarządzania ograniczeniami w Krajowy, Systemie Elektroenergetycznym (KSE). Zasady bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami w KSE zostały określone przez operatorów i zatwierdzone przez Prezesa URE jako część szczegółowa instrukcji ruchu i eksploatacji sieci. W ramach posiadanych kompetencji Prezes URE monitoruje działanie operatorów w tym zakresie poprzez analizę przedstawianych informacji i okresowych sprawozdań oraz poprzez obserwowanie efektów działania tych mechanizmów. Prezes URE ocenia także prawidłowość funkcjonowania przyjętych zasad poprzez monitorowanie zjawisk występujących na rynku i analizowanie przyczyn zakłóceń, w przypadku ich wystąpienia.

5. Wpływ na rozwój infrastruktury sieciowej i mocy wytwórczych

Prezes URE ma wpływ na rozwój infrastruktury sieciowej: przesyłowej i dystrybucyjnej realizowany przez OSP i OSD. Na przedsiębiorstwa te nałożony jest bowiem obowiązek sporządzania planów rozwoju w zakresie zaspokajania zapotrzebowania na energię (art. 16) (1). Plany takie obejmują przedsięwzięcia związane z budową, rozbudową i modernizacją sieci elektroenergetycznej oraz przewidywany sposób ich finansowania i podlegają uzgodnieniu z Prezesem URE. Odbywa się to w celu zapewnienia zgodności projektu planu z ustawą (1), przepisami wykonawczymi do niej oraz zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa (Obwieszczenie... 2005).

Wieloletni cykl inwestowania związany z inwestycjami sieciowymi oraz zaangażowanie znacznych środków finansowych powodują długookresowe konsekwencje finansowe dla operatorów oraz jego odbiorców. Mają bezpośrednie przełożenie na ustalenie poziomu niezbędnych przychodów, a więc przyszłych taryf przedsiębiorstwa. Dlatego informacje pochodzące z projektów planów rozwoju, dotyczące w szczególności planowanego sposobu finansowania inwestycji, wykorzystywane są również w procesie zatwierdzania taryf opracowywanych przez operatorów systemów. Uzgadnianie projektów planów rozwoju pozostaje więc w ścisłym związku z wydawaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia taryf.

W praktyce możliwości wpływu Prezesa URE na rozwój infrastruktury sieciowej są w pewnym stopniu ograniczone, ponieważ powszechną praktyką jest uzależnianie przez operatorów realizacji jej rozbudowy i modernizacji od wyrażenia przez Prezesa URE zgody na zatwierdzenie znacznie wyższych cen i stawek opłat w taryfach, bez poprawy efektywności funkcjonowania operatorów (szczególnie w odniesieniu do procesów inwestycyjnych przez nich realizowanych). Ponadto przedsiębiorstwa energetyczne w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystują kapitał obcy do finansowania inwestycji sieciowych, dotyczy to szczególnie spółek dystrybucyjnych [8–10] (Sprawozdanie... 2005, Sprawozdanie... 2006, Sprawozdanie... 2007).

Prezes URE dokonuje m.in. oceny i weryfikacji planów rozwoju OSD i określenia niezbędnych (uzasadnionych) nakładów inwestycyjnych, które wynikają z rzeczywistych potrzeb prowadzonej działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej. Przy czym, w celu ustalenia uzasadnionego poziomu nakładów inwestycyjnych, Prezes URE ocenia możliwość finansowania inwestycji przez poszczególne przedsiębiorstwa, aby koszty wynikające z poniesionych nakładów nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat. Działania podejmowane w tym zakresie przez Prezesa URE są konieczne, bowiem ma on za zadanie równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców energii elektrycznej (art. 23) (1). Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że nakłady inwestycyjne planowane w projektach planów rozwoju często przewyższały ich późniejsze rzeczywiste wykonanie (Sprawozdanie... 2007). Skutkiem przyjęcia do kalkulacji przychodów zawyżonego poziomu nakładów inwestycyjnych byłoby uzyskanie przez przedsiębiorstwo dodatkowego, nieuzasadnionego przychodu, a dla odbiorcy nieuzasadniony wzrost cen i stawek opłat za energię elektryczną i pogorszenie jego sytuacji finansowej.

Prezes URE ogłasza, organizuje i przeprowadza przetarg na budowę nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej lub realizację przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię elektryczną. Następuje to w przypadku możliwości wystąpienia niedoboru w zakresie zaspokojenia długookresowego zapotrzebowania na energię elektryczną, po stwierdzeniu przez Ministra Gospodarki, na podstawie sprawozdania z wyników nadzoru nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną (Obwieszczenie... 2007), że istniejące i będące w trakcie budowy moce wytwórcze oraz przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie energii elektrycznej nie zapewniają długookresowego bezpieczeństwa dostaw energii (art. 16a, u.1) [1].

6. Bezpieczeństwo systemu elektroenergetycznego

Prezes URE wykonuje technicznie szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa energetycznego kraju, szczególnie tych związanych z bezpieczeństwem systemu elektroenergetycznego. Jednak w świetle ustawy Prawo Energetyczne większy nacisk jest położony na realizację przez Prezesa URE funkcji regulacyjnych związanych z rynkiem energii,

a mniejszy na jego odpowiedzialność związaną z egzekwowaniem bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego. Przykładowo, gdy nastąpiła awaria systemowa w Szczecinie w kwietniu 2008 r., Prezes URE żądając informacji od spółki będącej właścicielem uszkodzonej sieci, powołał się na art. 28 [1] dotyczący informacji o działalności, w brzmieniu „Prezes URE ma prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz może żądać przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych” (Komunikat... 2008). Treść tego artykułu w ograniczonym stopniu odnosi się do takich zdarzeń jak awaria sieciowa czy systemowa.

Prezes URE wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki, który w znacznym stopniu decyduje o jakości, efektywności i skuteczności wykonywania powierzonych mu zadań. Dlatego URE musi być urzędem dobrze zorganizowanym i silnym merytorycznie, a więc m.in. zatrudniającym wystarczającą liczbę wysokiej klasy specjalistów. W praktyce jednak, w kolejnych regulacjach ustawowych wprowadzano nowe obowiązki i zadania Prezesa URE, bez zwiększenia budżetu URE i liczby przyznanych etatów. Ponadto model kształtowania struktury organizacyjnej urzędu nie może być samodzielnie dostosowywany przez Prezesa URE w sposób elastyczny do zmieniających się warunków działania organu (np. nowych zadań i kompetencji). Dodatkowo zatrudnienie specjalistów jest często utrudnione z powodów rynkowych (brak specjalistów, konkurencyjne wynagrodzenia w przedsiębiorstwach energetycznych).

7. Niezależność Prezesa URE

Skuteczna i efektywna realizacja zadań dotyczących m.in. bezpieczeństwa energetycznego kraju przez Prezesa URE wymaga jego pełnej niezależności. Jest to szczególnie istotne w obszarze regulacji monopoli naturalnych, do jakich należy energetyka, oraz w warunkach skonsolidowanej pionowo struktury elektroenergetyki. Prezes URE powinien być niezależny zarówno w sferze politycznej i ekonomicznej, jak i od przedsiębiorstw energetycznych podlegających regulacji.

Niezależność w sferze politycznej została ograniczona poprzez likwidację kadencyjności Prezesa URE. Dlatego należy rozważyć przywrócenie kadencyjności sprawowania urzędu poprzez powrót do kadencji 5-letniej z możliwością jej jednorazowego odnowienia. Wybór Prezesa URE powinien być dokonywany przez najwyższe organa władzy ustawodawczej lub wykonawczej w oparciu o przejrzystą procedurę konkursową.

Niezależność w sferze ekonomicznej jest ograniczona budżetem i nieelastyczną strukturą URE, w stosunku do nakładanych na Prezesa URE obowiązków i zadań. Zapewnienie niezależności finansowej Prezesa URE wymaga określenia zasad tworzenia niezależnego budżetu URE, umożliwiającego sprawną i efektywną realizację powierzonych Prezesowi URE zadań i obowiązków regulacyjnych. Ponadto ważne jest przyznanie Prezesowi URE

uprawnień do samodzielnego, elastycznego kształtowania struktury URE i podziału zadań w sposób nadążający za zmieniającymi się zadaniami i wymaganiami.

Uzyskanie niezależności wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne regulujących funkcjonowanie Prezesa URE we wspomnianych wcześniej obszarach.

8. Rozszerzenie kompetencji i katalogu narzędzi regulacji

Właściwa realizacja zadań i obowiązków Prezesa URE związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw energetycznych, bezpieczeństwem energetycznym kraju, funkcjami kontrolnymi i monitorowania, wymaga zweryfikowania rozdziału kompetencji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za regulację sektora elektroenergetycznego oraz rozszerzenie katalogu narzędzi regulacji.

Prezes URE jest wyspecjalizowanym, centralnym organem administracji rządowej dysponującym szeroką wiedzą na temat elektroenergetyki i pomimo pewnych ograniczeń urzędu, najlepiej przygotowanym merytorycznie do zajmowania się zagadnieniami bezpieczeństwa energetycznego kraju. Prezes URE nie ma jednak uprawnień do wydawania rozporządzeń czy aktów administracyjnych mających charakter generalny, a w procesie legislacyjnym dotyczącym obszaru regulacji sektora elektroenergetycznego stosunkowo często pomijano jego doświadczenia i rekomendacje. Należy w pełni wykorzystać potencjał URE i umożliwić mu właściwe działanie poprzez wyposażenie Prezesa URE w dodatkowe kompetencje i instrumenty prawne.

Prezes URE powinien być wyposażony w instrument prawny stwarzający mu możliwość wysłuchania zainteresowanych stron: organizacji branżowych, organizacji konsumenckich, przedsiębiorstw energetycznych (tzw. public hearing). Brak takiej możliwości był i jest przyczyną problemów formalno-prawnych, ograniczających i osłabiających możliwości skutecznego wdrażania rozwiązań systemowych (Praca... 2008).

Ponadto Prezes URE powinien być wyposażony w dodatkowe, wzmacniające kompetencje związane z wprowadzeniem alternatywnych metod rozwiązywania sporów (*Alternative Dispute Resolutions – ADR*), z udziałem Prezesa URE. W katalogu możliwych do wykorzystania środków powinny znaleźć się zarówno postępowania mediacyjne prowadzone przez Prezesa URE na wniosek odbiorcy lub nawet z urzędu (np. jeśli wymaga tego ochrona interesu odbiorcy), jak i sądy polubowne przy Prezesie URE, z możliwością organizacji rozpraw w siedzibach Oddziałów Terenowych URE. Wymaga to m.in. uregulowania procedur, zasad powoływania sądów polubownych, kwestii związanych z kosztami prowadzonych postępowań.

Wdrożenie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), z udziałem Prezesa URE będzie bardzo korzystnym rozwiązaniem, w kontekście długotrwałości i kosztowności postępowań sądowych oraz konieczności poddania się jego skomplikowanemu reżimowi formalnemu w sytuacji sporu: odbiorcy z operatorem, odbiorcy ze sprzedawcą energii, itp.

Prezes URE powinien posiadać upoważnienie do opracowywania projektów aktów wykonawczych i po ich uzgodnieniu przedkładać do zatwierdzenia właściwym organom

(np. Ministrowi Gospodarki, Radzie Ministrów). Jest to najlepszy sposób zwiększenia wpływu Prezesa URE na sferę legislacji, bowiem przyznanie Prezesowi URE uprawnień do wydawania generalnych aktów administracyjnych lub rozporządzeń wykonawczych jest niemożliwe w świetle Kodeksu Postępowania Administracyjnego i Konstytucji RP.

Prezes URE powinien być ponadto wyposażony w pełnię kompetencji w zakresie dbania o bezpieczeństwo energetyczne podobne do tych jakie ma np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w zakresie ścigania zachowań antykonkurencyjnych. W warunkach liberalizacji rynku energii elektrycznej Prezes UOKiK posiada pełnię kompetencji ex-ante i ex-post w zakresie ścigania zachowań antykonkurencyjnych (Ustawa... 2000). Oznacza to przyznanie Prezesowi URE prawa do kontroli przestrzegania w praktyce programu zgodności, przyznanie uprawnień do nakazania podjęcia lub zaniechania określonego rodzaju działalności lub przedsięwzięcia, które w ocenie regulatora nie służy realizacji zadań operatorów systemów itp. Ponadto Prezes URE powinien mieć, podobnie jak Prezes UOKiK, możliwość nakładania dotkliwych kar finansowych na przedsiębiorstwa energetyczne i członków ich zarządów. Wprawdzie jest to obecnie możliwe, ale wysokość tych kar jest mocno ograniczona, a przez to mało dolegliwa.

Weryfikacja rozdziału kompetencji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za regulację sektora elektroenergetycznego oraz rozszerzenie katalogu narzędzi regulacji wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne dotyczących Prezesa URE we wspomnianych wcześniej obszarach.

9. Wpływ na inwestycje przedsiębiorstw energetycznych

Prezes URE powinien położyć nacisk w procesie uzgodnień projektów planów rozwoju OSP i OSD na realizację w pierwszej kolejności inwestycji sieciowych o największym priorytecie z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu i zapewnieniu im ze strony operatorów pełnego finansowania. Ponadto regulator powinien opracować katalog planowanych działań kierunkowych w zakresie rozwoju sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej wynikający z oceny bieżących warunków pracy KSE i badać zgodność planów OSP i OSD z tym katalogiem.

Prezes URE powinien monitorować, na etapie uzgodnień projektów planów rozwoju, poziom środków przeznaczonych na inwestycje sieciowe, zwłaszcza w odniesieniu do operatorów systemów dystrybucyjnych. Ponadto Prezes URE powinien dokonywać analizy i oceny realizacji przez operatorów inwestycji sieciowych związanych z poprawą bezpieczeństwa pracy KSE. Szczególnie ważne jest sprawdzenie wielkości środków finansowych wykorzystanych na wykonanie tej grupy inwestycji, w stosunku do całości przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez operatora.

Generalnie Prezes URE powinien umiejętnie wykorzystywać różnorodne narzędzia regulacyjne w celu stymulowania przedsiębiorstw energetycznych do podejmowania właściwych z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego decyzji inwestycyjnych. Dlatego powinien

zostać wyposażony w narzędzia oddziaływania na podmioty sektora elektroenergetycznego w zakresie inwestowania, wyboru lokalizacji oraz podejmowania decyzji zmierzających do realizacji celów strategicznych państwa. Narzędzia te powinny umożliwiać zarówno nadzór jak i egzekwowanie. Jest to ważne w kontekście nałożonych na Prezesa URE obowiązków wynikających z tytułu monitorowania bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

Zwiększenie wpływu Prezesa URE na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw energetycznych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne oraz rozporządzenia systemowego [3] we wspomnianych wcześniej obszarach.

Wnioski

Prezes URE jest wyspecjalizowanym, centralnym organem administracji rządowej dysponującym szeroką wiedzą na temat elektroenergetyki najlepiej przygotowanym merytorycznie do zajmowania się zagadnieniami bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Prezes URE jest w praktyce organem wykonawczym polityki energetycznej kraju i ma bardzo duży wpływ na aspekty bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem energetycznym kraju. Posiada największe umocowania prawne w tym zakresie i dysponuje narzędziami dającymi mu realną możliwość oddziaływania na przedsiębiorstwa energetyczne oraz na kształt sektora elektroenergetycznego i na funkcjonowanie rynku energii elektrycznej.

Skuteczna i efektywna realizacja zadań dotyczących bezpieczeństwa energetycznego kraju przez Prezesa URE wymaga jego pełnej niezależności zarówno w sferze politycznej i ekonomicznej jak i od przedsiębiorstw energetycznych podlegających regulacji.

Uzyskanie niezależności przez Prezesa URE wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne regulujących funkcjonowanie Prezesa URE w zakresie: przywrócenia kadencyjności sprawowania urzędu, zmian zasad jego wyboru, określenia zasad tworzenia niezależnego budżetu URE oraz przyznania uprawnień Prezesowi URE do samodzielnego, elastycznego kształtowania struktury URE i podziału zadań Prezesa URE.

Właściwa realizacja zadań i obowiązków Prezesa URE związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw energetycznych, bezpieczeństwem energetycznym kraju, funkcjami kontrolnymi i monitorowania wymaga zweryfikowania rozdziału kompetencji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za regulację sektora elektroenergetycznego oraz rozszerzenie katalogu narzędzi regulacji.

Upoważnienie Prezesa URE do opracowywania projektów aktów wykonawczych i po ich uzgodnieniu przedkładania do zatwierdzenia właściwym organom (np. Ministrowi Gospodarki) stanowi jeden z ważniejszych elementów poprawy istniejącego stanu w obszarze funkcjonowania elektroenergetyki i wykorzystania potencjału URE.

Upoważnienie Prezesa URE kompetencje w zakresie dbania o bezpieczeństwo energetyczne podobne do tych jakie ma np. Prezes UOKiK w zakresie ścigania zachowań antykonkurencyjnych w warunkach liberalizacji rynku energii elektrycznej, (prawo do kontroli

przestrzegania w praktyce programu zgodności, uprawnienie do nakazania podjęcia lub zaniechania określonego rodzaju działalności lub przedsięwzięcia, które w ocenie regulatora nie służy realizacji zadań operatorów systemów itp., możliwość nakładania dotkliwych kar finansowych na przedsiębiorstwa energetyczne i członków ich zarządów), ma ważne znaczenie dla kraju.

Weryfikacja rozdziału kompetencji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za regulację sektora elektroenergetycznego oraz rozszerzenie katalogu narzędzi regulacji wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne dotyczących Prezesa URE w zakresie przyznania Prezesowi URE odpowiednich upoważnień, kompetencji i instrumentów prawnych.

Zwiększenie nacisku przez Prezesa URE, w procesie uzgodnień projektów planów rozwoju OSP i OSD, na realizację w pierwszej kolejności inwestycji sieciowych o największym priorytecie z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu i monitorowanie poziomu środków przeznaczonych na te inwestycje wymaga znowelizowania rozporządzenia systemowego.

Nałożenie na Prezesa URE obowiązku okresowego opracowania katalogu planowanych działań kierunkowych wynikającego z oceny bieżących warunków pracy KSE wymaga znowelizowania rozporządzenia systemowego.

Stymulowanie przedsiębiorstw energetycznych do podejmowania decyzji inwestycyjnych właściwych z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego wymaga znowelizowania przepisów ustawy Prawo Energetyczne w zakresie przyznania Prezesowi URE narzędzia prawnego oddziaływania na podmioty sektora elektroenergetycznego w obszarze inwestowania, wyboru lokalizacji oraz podejmowania decyzji zmierzających do realizacji celów strategicznych państwa.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1123, Nr 170, poz. 1217 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 124, Nr 52, poz. 343 i Nr 115, poz. 790).
- [2] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. – O ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2005 r. Nr 244 poz. 2080, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 170, poz.1217 i Nr 249, poz. 1834).
- [3] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. nr 93, poz. 623 z dnia 29.05.2007).
- [4] Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych (Dz.U. nr 39, poz. 338 z dnia 7.03.2003).
- [5] Praca zbiorowa: Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. Biuletyn URE, nr 2, marzec 2008.
- [6] Obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r. (Dz.U. nr 42, poz. 562 z dnia 22.07.2005).
- [7] Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie sprawozdania z wyników nadzoru nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną (Dz.U. nr 95, poz. 1037 z dnia 19.12.2007).

- [8] Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2005. Biuletyn URE, nr 3, maj 2006.
- [9] Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2006. Biuletyn URE, nr 3, maj 2007.
- [10] Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2007. Biuletyn URE, nr 3, maj 2008.
- [11] Komunikat Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr GP-062-28/2008 w sprawie awarii sieci elektroenergetycznej w dniu 8 kwietnia 2008 r. w Szczecinie i jego okolicach. Warszawa, 10.04.2008 r.

Waldemar DOŁĘGA

Analysis and evaluation of possibilities and effectiveness of past law regulations for assurance of energy security in relation to The Chairman of Energy Regulatory Office

Abstract

In this paper, analysis and evaluation of possibilities and effectiveness of past law regulations for assurance of energy security in relation to The Chairman of Energy Regulatory Office is shown. It was made in frames of ordered research project no. PBZ-MEiN-1/2/2006 „National energy security” by Consortium of Universities of Technology: Gdańsk, Silesian, Warsaw and Wrocław.

Law regulations for assurance of energy security which are contained in the Energy Law have multi-plane character and concern, among other things, The Chairman of Energy Regulatory by virtue of statutory tasks. In this paper, analysis and evaluation of law regulations in aspect of energy security for The Chairman of Energy Regulatory is shown. Moreover, law solutions for improvement of existing state are proposed.

KEY WORDS: power system, energy security, law, Chairman of Energy Regulatory Office

