

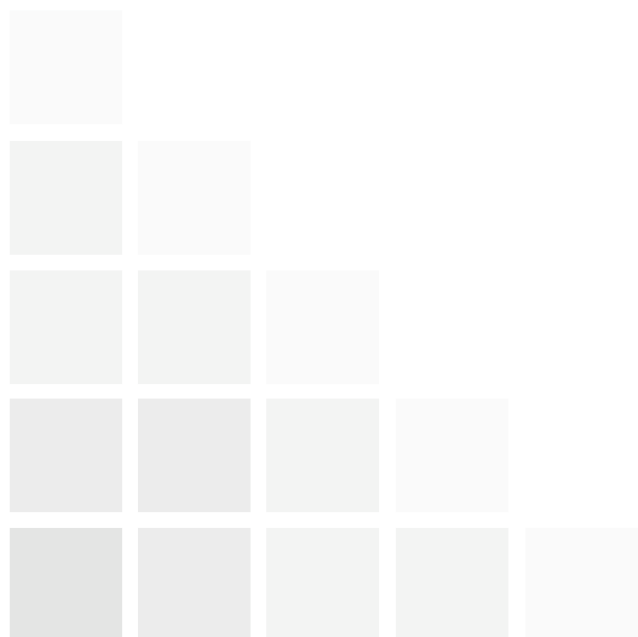
REKOMENDACJE DO ZMIAN LEGISLACYJNYCH W ZAKRESIE PRZEPROWADZENIA TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ I OSIĄGNIĘCIA NEUTRALNOŚCI KLIMATYCZNEJ

POD RED. JERZEGO KORCZAKA



REKOMENDACJE DO ZMIAN LEGISLACYJNYCH W ZAKRESIE PRZEPROWADZENIA TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ I OSIĄGNIĘCIA NEUTRALNOŚCI KLIMATYCZNEJ

redakcja naukowa dr hab. Jerzy Korczak



WROCŁAW 2021



NOTY O AUTORACH

dr hab. **Agnieszka Chrisidu-Budnik**

Adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ORCID: 0000-0001-7775-241X

Adres e-mail: agnieszka.chrisidu-budnik@uwr.edu.pl

dr **Jan Gola**

Adiunkt w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego,

ORCID: 0000-0001-9236-9259,

Adres e-mail: jan.gola@uwr.edu.pl

dr hab. profesor UWr **Jerzy Korczak**

Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ORCID: 0000-0003-1104-4837

Adres e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl

dr hab. **Renata Kusiak-Winter**

Adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ORCID: 0000-0002-8202-1360

Adres e-mail: renata.kusidak-winter@uwr.edu.pl

dr **Justyna Mielczarek-Mikołajów**

Adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ORCID: 0000-0001-8706-2930

Adres e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Aleksandra Pinkas

studentka Stacjonarnych Studiów Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ORCID: 0000-0003-1413-0730

Adres e-mail: 293159@uwr.edu.pl

Licencja:

Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej udostępnione są na licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Nr ISBN 978-83-944730-7-5



Spis treści:

Noty o autorach	3
Wprowadzenie	6
Rozdział 1 Uwarunkowania unijne i wynikające z nich zobowiązania dla Polski - R. Kusiak-Winter, J. Gola	8
1.1. Wprowadzenie	9
1.2. Rozwój podstaw prawnych polityki energetycznej UE	9
1.3. Podstawy zawarte w prawie pierwotnym	10
1.4. Podstawy zawarte w prawie wtórnym	10
1.5. Prawo wtórne w zakresie promowania odnawialnych źródeł energii	11
1.6. Prawo wtórne regulujące kwestie pomocy publicznej	13
1.7. Najnowsze zmiany zawarte w aktach soft law	14
1.8. Finansowanie transformacji energetycznej	16
Rozdział 2 Stan regulacji prawnych prawa krajowego - wnioski de lege lata i de lege ferenda - J. Gola, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas	22
2.1. Wstęp	23
2.2. Bezpieczeństwo energetyczne państwa	23
2.3. Polityka klimatyczno-energetyczna	23
2.3.1. Polityka energetyczna Polski do 2040	24
2.3.2. Krajowy plan w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030	25
2.3.3. Rola wybranych organów w transformacji energetycznej	26
2.3.3.1. Rada Ministrów	26
2.3.3.2. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	27
2.3.3.3. Wojewoda	29
2.4. Przykłady barier transformacji energetycznej w regulacjach szczególnych	30
2.4.1. Elektromobilność	30
2.4.2. Odnawialne źródła energii	30
2.4.3. Lądowa energetyka wiatrowa	31
WNIOSKI DE LEGE LATA	34
WNIOSKI DE LEGE FERENDA	34
Rozdział 3 Asymetria informacji w zakresie dostępu do rozwiązań prawnych i technologicznych na rynku energetycznym - A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak	38
3.1. Wprowadzenie	39
3.2. Geneza koncepcji asymetrii informacji	39
3.3. Znaczenie zjawiska asymetrii informacji dla działań na rzecz transformacji energetycznej	39
3.3.1. Asymetria informacji z perspektywy kategorii podmiotowej uczestników rynku	40
3.3.2. Działanie na rzecz zmian w układzie asymetrii informacji	42
3.4. Zakończenie	43



Rozdział 4 Rozwiązania stosowane w wybranych państwach europejskich (badanie porównawcze) -	
<i>R. Kusiak-Winter, J. Gola</i>	48
4.1. Niemcy – znaczenie rozwiązań legislacyjnych o charakterze systemowym	49
4.2. Dania – znaczenie kultury współuczestnictwa i współwłasności na poziomie lokalnym	50
4.3. Francja – znaczenie energetyki jądrowej	52
Rozdział 5 Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej - wnioski de lege ferenda -	
<i>J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas</i>	56
5.1. Wstęp	57
5.2. Samorząd regionalny	57
5.3. Samorząd lokalny	62
POSTULATY DE LEGE FERENDA	65
Rozdział 6 Sieciowość rozwiązań prawnych i organizacyjnych transformacji energetycznej -	
<i>A. Chrisidu-Budnik</i>	70
6.1. Wstęp	71
6.2. Sieciowość	71
6.3. Klastry energii	72
6.4. Spółdzielnia energetyczna	76
6.5. Podsumowanie	77
Rozdział 7 Koszty transakcyjne transformacji -	
<i>A. Chrisidu-Budnik</i>	82
Zakończenie	87
Spis wykresów	88

Wprowadzenie

Wśród zadań samorządu województwa szczególne znaczenie odgrywają te, które pozwalają spełniać jego funkcję kreatora rozwoju regionalnego, w którym taki desygnat, jak rozwój zrównoważony rozumiany jako rozsądne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego przy jednoczesnym stałym wzroście gospodarczym od kilku dziesiątków lat odgrywa kluczową rolę. Współczesny świat jest w pełni świadomy, że dalsze wytwarzanie energii niezbędnej dla jego funkcjonowania przy wykorzystaniu tradycyjnych źródeł zagraża nie tylko środowisku naturalnemu, ale całej cywilizacji ludzkiej, stąd organizacje międzynarodowe, a wśród nich Unia Europejska coraz intensywniej zobowiązują państwa do podejmowania działań w kierunku transformacji energetycznej i ochrony klimatu. Przyszły wzrost gospodarczy nie może opierać na metodach ekstensywnych, a wyłącznie intensywnych, w których udaje się pogodzić sam wzrost ze zmniejszeniem jego kosztów, w tym zwłaszcza związanych z naturalnym środowiskiem i klimatem jako jego składową. Co prawda koncepcja gospodarki regeneracyjnej wydaje się być bardzo futurystyczną wizją, ale już podejmowane obecnie działania na rzecz tzw. zielonego ładu i dążenie do neutralności klimatycznej działań na rzecz pozyskiwania energii są coraz bardziej powszechne nie tylko w Europie.

Jest co najmniej oczywiste, że działania na poziomie międzynarodowym bez zaangażowania państw, ale też państwowym bez zaangażowania ich terytorialnych struktur administracyjnych są bezowocne, stąd konieczne jest podejmowanie działań na każdym poziomie organizacyjnym, w tym regionalnym i lokalnym. Oczywiście każde źródło energii i każdy jej konsument ma swoją konkretną lokalizację, jednak nie wystarczy uregulować zasady wytwarzania energii, jej dystrybuowania i wykorzystywania przez pojedyncze podmioty, tu niezbędną są działania systemowe, stąd też nie deprecjonując roli jednostek lokalnych (w polskim przypadku gmin i powiatów), które bezpośrednio decydują o lokalizacji miejsc wytwarzania, czy przebiegu sieci dystrybuowania, a wreszcie dostępu do nich przez odbiorców indywidualnych i zbiorowych, należy z całą mocą kłaść nacisk na zadania jednostek regionalnych (w polskim przypadku samorządów województw), które powinny być inicjatorami i koordynatorami sieci regionalnych powiązań terytorialnych. Rozwiązania prawne przyjęte w Polsce mimo ustrojowej odrębności i samodzielności gmin, powiatów oraz województw nie wykluczają, a wręcz zachęcają, do ich współdziałania, a w tym harmonizowania podejmowanych działań – w tym przypadku na rzecz transformacji energetycznej i neutralności klimatycznej – przez poszczególne jednostki samorządu lokalnego w wymiarze regionalnym. Szczególnym instrumentem prawnym są strategie regionalne, które zarówno na podstawie samorządowych przepisów ustrojowych, jak i przepisów o rozwoju regionalnym, pozwalają, przy poszanowaniu samodzielności powiatów i gmin, osiągnąć wspólną dla całego regionu (województwa) strategię w zakresie rozwoju regionalnego opartego na założeniach leżących u podstaw międzynarodowych i unijnych regulacji zmierzających do przeprowadzenia swoistej rewolucji w wytwarzaniu energii przy jak najwyższym stopniu neutralności klimatycznej jej źródeł i wykorzystania.

Zarazem jednak zwrócić należy uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty prawa publicznego są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza w praktyce funkcjonowania ich organów konieczność każdorazowego wskazania podstaw prawnych dla podejmowanych czynności oraz zastosowanie przewidzianych w nich form prawnych działania. W tym przypadku nie wystarczą same apele czy deklaracje organizacji międzynarodowych, konieczne są przepisy rangi ustawowej i aktów wykonawczych, a jak się okazuje stan regulacji w tym zakresie jest niewystarczający lub wręcz niezadowolający. Stąd też Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu w ramach prac na założeniami do strategii, które mają być przyjęte przez organy Województwa Dolnośląskiego, zlecił opracowanie, którego celem była diagnoza stanu obowiązującego w Polsce prawa regulującego wytwarzanie energii, w tym zwłaszcza energii ze źródeł odnawialnych, jej dystrybuowania oraz wykorzystywania wraz z usługami towarzyszącymi tym procesom, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zobowiązań wynikających uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej oraz innych zobowiązań prawa międzynarodowego. Istotnym aspektem tej analizy miało być wskazanie roli samorządu terytorialnego, a zwłaszcza samorządu regionalnego, co ujęto w pytaniach badawczych:



- Jakie bariery prawne powinny być usunięte aby umożliwić: rozwój energetyki prosumenckiej i rozproszonej, tworzenie się efektywnych klastrów i spółdzielni energetycznych oraz innych form współpracy i działalności w zakresie wytwarzania, dystrybucji i magazynowania energii z OZE?
- Jakie zmiany prawne powinny zostać wprowadzone i jakie narzędzia prawne powinna posiadać administracja publiczna – szczególnie szczebla regionalnego, aby możliwe było przeprowadzenie transformacji energetycznej i osiągnięcie neutralności klimatycznej w Polsce, zgodnie z celami polityki unijnej?
- Jak kształtowane powinny być rola i kompetencje samorządu wojewódzkiego w kontekście stymulowania transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej?

Dla realizacji tego przedsięwzięcia został w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego powołany zespół badawczy pod kierownictwem profesora Uniwersytetu Wrocławskiego zarazem kierownika Zakładu Ustroju Administracji Publicznej dra hab. Jerzego Korczaka, w skład którego weszli pracownicy tego Zakładu: dr hab. Agnieszka Chrisidu Budnik, dr hab. Renata Kusiak-Winter oraz dr Justyna Mielczarek-Mikołajów, a także pracownik Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego dr Jan Gola, zajmujący się badaniem nowych wyzwań dla administracji publicznych, w tym związanych z przedmiotem tego opracowania, i ich wpływem na zadania organów administracji publicznej oraz nowe formy prawne ich wykonywania. Do zespołu została również zaproszona studentka Stacjonarnych Studiów Prawa na Wydziale Aleksandra Pinkas, która od kilku lat łączy studia z doświadczeniem praktycznym w kancelariach prawnych specjalizujących się prawie energetycznym oraz współpracująca z organizacjami pozarządowymi i eksperckimi działającymi na rynku energii ze źródeł odnawialnych, co przekłada na uczestnictwo w konferencjach naukowych i publikacje.

Zespół przyjął wstępne założenia badawcze zastosowania w badaniach zespołu metod badawczych, w którym poza oczywistą metodą dogmatyczną, postanowiono wykorzystać szczególnie metodę prawno-porównawczą obejmując badaniem rozwiązania prawa pozytywnego wybranych państw europejskich. Chcąc ocenić stan regulacji prawa jako wynik ewolucji przepisów postanowiono zastosować metodę prawno-historyczną, zaś dążąc do oceny faktycznego wykorzystania tych regulacji użyto metody dogmatyczno-empirycznej przywołując doświadczenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym głównie dolnośląskich. Ponadto rozszerzono projekt badawczy o metody statystyczne oraz wykorzystanie metody ekonomicznej analizy prawa.

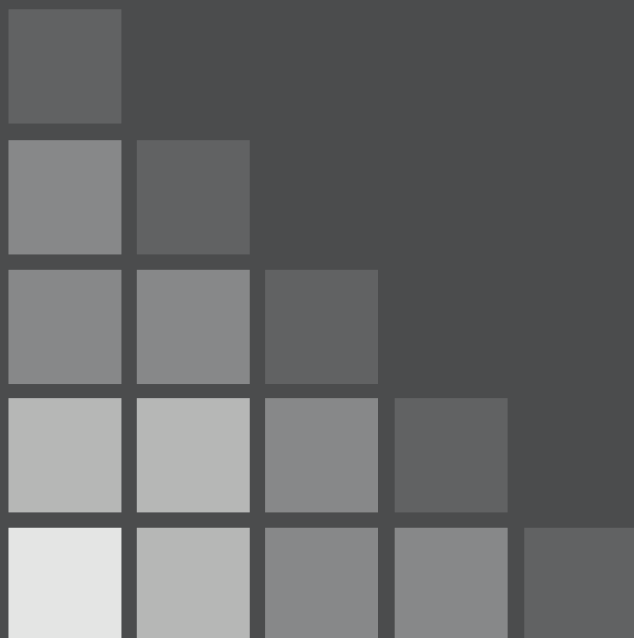
W badaniach postanowiono też nie ograniczać się tylko do analizy przepisów prawa, ale też do ukazania szerszego kontekstu społecznego ich stosowania. Stąd obok zagadnień prawa unijnego i prawa krajowego odnoszących się do przedmiotowych zagadnień transformacji energetycznej i neutralności klimatycznej, co stało się przedmiotem analiz i rozważań nad ich wynikami w rozdziałach 1, 2, 4 i 5, zajęto się konsekwencjami ich stosowania określonymi jako zagadnienie asymetrii informacji rozumianej jako nierównej pozycji uczestników rynku energetycznego w dostępie do informacji niezbędnej do podejmowania kluczowych decyzji inwestycyjnych (rozdział 3), a także połączeniem wątków prawnych i organizacyjnych w budowaniu sieci wzajemnych powiązań organów administracji publicznej i podmiotów gospodarczych uczestniczących w transformacji energetycznej (rozdział 6). Na koniec zajęto się także zagadnieniem kosztów transakcyjnych przeprowadzenia tego procesu, które nie zawsze są uświadamiane, a które są nieuniknione i tym samym konieczna jest ich identyfikacja oraz ustalenie rozkładu obciążenia nimi poszczególnych uczestników rynku, a wreszcie sposobów ich niwelowania (rozdział 7).



1

Uwarunkowania unijne i wynikające z nich zobowiązania dla Polski

(R. Kusiak-Winter, J. Gola)





1.1. Wprowadzenie

Od samego początku Unia Europejska dąży do bycia czymś więcej niż tylko wspólnotą o charakterze gospodarczym. Jej prawdziwe fundamenty zasadzają się na takich ponadczasowych wartościach jak godność człowieka, wolność, dobro wspólne czy solidarność, których nie sposób urzeczywistnić bez podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu. Jednak wydaje się, że nigdy wcześniej formułowanie unijnych celów i polityk dotyczących rozwoju gospodarczego nie odbywało się w tak silnym i bezpośrednim powiązaniu z koniecznością ochrony klimatu. Ten fenomen dobrze obrazuje koncepcja gospodarki regeneracyjnej, która daje planecie więcej niż sama bierze [Fullerton 2015]. Nieodzownym wyróżnikiem tej koncepcji jest model regeneracyjnego wzrostu (jakościowego wzrostu), wedle którego to zdrowe środowisko i sprawne ekosystemy zapewniają bezpieczną przestrzeń operacyjną dla rozwoju gospodarki [Capra, Henderson 2014]¹.

Przyjęty w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład (EZŁ)² jest właśnie takim flagowym dokumentem strategicznym rozwoju gospodarczego, który zakłada proekologiczną przebudowę gospodarki UE, by w ciągu trzech dekad stać się pierwszym na świecie obszarem neutralnym klimatycznie. Nietrudno się domyśleć, że wobec tak ambitnych celów wszystkie sektory gospodarki, bez wyjątku, czeka gruntowna przebudowa, jednak to właśnie sektor energetyczny odgrywa kluczową rolę w ograniczaniu emisji. Zmiana systemu energetycznego jest zatem warunkiem *sine qua non* realizacji ambitnych założeń EZD. Na tle gospodarek wszystkich państw członkowskich widać wyraźnie, że najgłębsze zmiany czeka sektor energetyki w Polsce, gdzie prawie 80% energii elektrycznej jest aktualnie wytwarzanych w procesie spalania węgla kamiennego (49,27%) oraz brunatnego (27,83%) [Agora Energiewende 2020]. Gruntowna reforma sektora energetyki w Polsce nie jest możliwa bez aktywnego udziału wszystkich poziomów władz publicznych, nie wyłączając poziomu samorządowych regionów, do którego zalicza się Województwo Dolnośląskie.

Podstawowym celem niniejszego rozdziału jest ukazanie prawnych uwarunkowań rozwoju energetyki w UE. W tym celu zostaną przedstawione kierunki rozwoju unijnych regulacji prawnych w związku z potrzebą realizacji założeń zawartych w EZŁ. Należy tu zaznaczyć, że z prawnego punktu widzenia komunikat Komisji EZŁ nie posiada charakteru wiążącego i dopiero przyjęcie przez legislatora (unijnego oraz polskiego) stosownych aktów prawa zagwarantuje skuteczne narzędzia transformacji energetyki sprzyjające budowie gospodarki zeroemisyjnej. Podstawowa teza niniejszych rozważań zasadza się na twierdzeniu, że unijne regulacje, choć wymuszają zmianę miksu energetycznego każdego z państw członkowskich, by osiągnąć cele redukcji emisji CO₂ o 55% do 2030 r. i zeroemisyjność do 2050 r., to nie narzucają przyjęcia konkretnego modelu. To od wizji państw członkowskich zależeć będzie architektura sektora energetycznego w danym państwie. Chodzi o wybór pomiędzy modelem tradycyjnym, w którym tylko na miejsce dużych jednostek węglowych będziemy mieli *offshore* albo bloki jądrowe a modelem alternatywnym opartym o energię wytwarzaną w systemie rozproszonym i prosumenckim. Dla realizacji modelu drugiego, alternatywnego, kluczowe znaczenie posiada dalekowzroczna i wnikliwa polityka energetyczna władz samorządu województwa. W związku z tym pojawia się podstawowy postulat, aby przygotowywana *Strategia Energetyczna DŚL* obrała sobie za podstawowy cel umożliwienie aktywnego inicjowania i wspierania odejścia od systemu scentralizowanego energii w kierunku systemu opartego również na regionalnych i lokalnych źródłach energii oraz na dwukierunkowym przepływie energii.

1.2. Rozwój podstaw prawnych polityki energetycznej UE

Analizując ewolucję podstaw prawnych dotyczących energetyki należy mieć świadomość, że nie sposób oddzielić to zagadnienie od kwestii ochrony klimatu i środowiska w tym sensie rozwój regulacji prawnych dobrze odzwierciedla ewolucję preferencji unijnych w przedmiotowym zakresie. Bowiem przez długi czas priorytetowy obszar regulacji stanowiła energetyka kosztem środowiska, by przypomnieć, że dwa z trzech traktatów konstytuujących wspólnoty to były traktaty poświęcone zasadom korzystania z podstawowych surowców energetycznych, czyli węgla (Europejska Wspólnota Węgla i Stali³) oraz atomu (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej)⁴.

W początkowej fazie rozwoju, tj. na fali gwałtownego wzrostu produkcji przemysłowej, ograniczono się do stosowania ww. traktatów celem koordynowania działań w sektorze węgla i energii jądrowej. Należy podkreślić, że energetyka uznawana była tradycyjnie – i nadal przecież uchodzi – za sektor o strategicznym znaczeniu dla krajowych gospodarek. W związku z tym państwa członkowskie samodzielnie stanowiły odpowiednie regulacje, co gruntowało pozycję monopolistycznych przedsiębiorstw energetycznych w poszczególnych państwach, ujawniając przy okazji rozbieżność interesów [Lissoń 2020].

Sytuację zmieniło postępujące uzależnienie gospodarek europejskich od importu ropy naftowej z krajów Bliskiego Wschodu, a następnie kryzys naftowy na początku lat 70-tych. To zadecydowało o przyjęciu szeregu

dyrektyw i zaleceń Rady dla osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego, m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku tworzenia minimalnych zapasów paliw czy ograniczenia wykorzystania produktów ropopochodnych i gazu ziemnego w elektrowniach [Nowak 2009].

Nową jakość energetyki w Europie wprowadza utworzenie pod koniec lat 80-tych rynku wewnętrznego na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., czyli „obszaru bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (obecnie to art. 26 TFUE), co dawało traktatowe podstawy do budowy wewnętrznego rynku energii. W konsekwencji, w ramach tzw. pierwszego i drugiego paktu liberalizacyjnego nastąpiło stopniowe poddanie rynku energetycznego mechanizmom wolnej konkurencji, m.in. poprzez wprowadzenie zasady TPA (*third party access*), czyli dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych dla wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz zasady *unbundling*, czyli rozdzielania działalności sieciowej od innych rodzajów działalności na rynku energetycznym⁵.

1.3. Podstawy zawarte w prawie pierwotnym

Wzrost znaczenia energetyki najlepiej oddaje przyjęcie Traktatu Lizbońskiego w 2007 r., wprowadzającego do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁶ odrębny tytuł XXI *Energetyka* (art. 194 TFUE). Dzięki temu omawiane zagadnienie uzyskało wysokie, należne miejsce wśród przepisów traktowych. Wspomniany przepis w ust. 1 określa cztery cele polityki Unii w dziedzinie energetyki, do których należy: „zapewnienie funkcjonowania rynku energii; zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”. Co istotne, na pierwszym miejscu wymieniono tu zapewnienie funkcjonowania rynku energii, co znajduje pełne odzwierciedlenie w ówczesnym prawodawstwie nakierowanym na dalsze otwarcie rynku energetycznego (tzw. trzeci pakiet liberalizacyjny), zwłaszcza zaś rozwoju konkurencji, realizowanej m.in. poprzez zasadę swobodnego wyboru dostawcy energii i gazu, ochrony odbiorców końcowych, zwłaszcza tzw. odbiorców wrażliwych⁷. I chociaż zdaniem ekspertów nastąpiło zakończenie procesu tworzenia wewnętrznego rynku energii, to należy stwierdzić, że konkurencyjny rynek energii stanowi niezbędny fundament dla realizacji ambitnych celów zmiany architektury rynku energii w kierunku systemu rozproszonego i prosumenckiego [Müller 2019].

Jednocześnie, uwzględniając wykładnię systemową traktatu, należy zwrócić uwagę, że art. 194 TFUE został bezpośrednio poprzedzony tytułem *Środowisko* (art. 191-193 TFUE), co sugeruje konieczność powiązania obu zagadnień. Potwierdza to również brzmienie art. 11 TFUE, który stanowi, że: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. W związku z tym należy stwierdzić, że przyjęcie Traktatu Lizbońskiego otwiera nowy etap unijnej polityki energetycznej, w ramach której nastąpiła nie tylko dalsza liberalizacja rynku energetycznego, ale przede wszystkim przyjęto bezprecedensowe prawodawstwo służące ochronie klimatu i środowiska, co nakazuje zrewidować dotychczasowe cele polityki energetycznej. Bezpośrednim impulsem do tworzenia tak odważnych regulacji były postanowienia zawarte w międzynarodowym traktacie nazwanym Protokół z Kioto w sprawie przeciwdziałania globalnemu ociepleniu⁸. Stosowny proces legislacyjny został zainicjowany w 2007 r. poprzez komunikat Komisji „Europejska Polityka Energetyczna”⁹, który z racji łącznego potraktowania problematyki środowiska i energii został nazwany pakietem klimatyczno-energetycznym.

Efektom ww. pakietu było przyjęcie prawnego zobowiązania, że do roku 2020 zostaną zrealizowane cele w sprawie ograniczenia emisji CO₂ o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r.¹⁰, wykorzystania energii odnawialnej, a konkretnie uzyskania 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii brutto¹¹ oraz zwiększenia o 20% efektywności energetycznej¹².

1.4. Podstawy zawarte w prawie wtórnym

Kolejny okres rozwoju energetyki w UE zapoczątkował komunikat Komisji z 2015 r. zapowiadający utworzenie unii energetycznej¹³ z myślą o jeszcze bardziej intensywnym powiązaniu energetyki z ochroną klimatu. Ideą przewodnią utworzenia unii energetycznej było zagwarantowanie wszystkim Europejczykom dostępu do bezpiecznej, zrównoważonej i taniej energii, jak również stworzenie nowych narzędzi dla realizacji ambitnych celów klimatycznych określonych w Porozumieniu paryskim¹⁴. W 2016 r. Komisja przedstawiła w formie komunikatu pakiet wniosków ustawodawczych zatytułowany „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”¹⁵ mający na celu dostosowanie prawodawstwa UE do potrzeb realizacji unii energetycznej z 2015 r. W konsekwencji przyjęto szereg aktów prawnych na przełomie 2016 i 2017 r. (stąd ich nazwa „pakiet zimowy”), do których należy m.in. dyrektywa 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹⁶, nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (2018/2002/UE)¹⁷, zmieniona dyrektywa 2018/844 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, która wprowadziła długoterminowe strategie renowacji,



czy rozporządzenie 2017/1369 ustanawiające ramy etykietowania energetycznego. W tym miejscu zostanie wskazane na rozporządzenie nr 2018/1999¹⁸, które konstytuuje pięć wymiarów unii energetycznej, ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się wzmacniających, do których zalicza się: bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczna, obniżenie emisyjności oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność (art. 1 ust. 2). Należy zwrócić uwagę, że ww. wymiary pokrywają się z traktatowymi celami polityki energetycznej, sformułowanymi w art. 194 ust. 1 TFUE, jednak nastąpiła tu zmiana akcentowania, gdyż na pierwszym miejscu umieszczono bezpieczeństwo energetyczne. Wymienione rozporządzenie wskazuje jako „mechanizm zarządzania” sporządzanie przez państwa członkowskie oraz Unię Europejską długoterminowych strategii, do których należą zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu na okres 10 lat, rozpoczynając od okresu 2021–2030 (art. 3). Mając na uwadze cele niniejszego opracowania należy podkreślić, że rozporządzenie stanowi w art. 11 o konieczności organizowania wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii, w którym mogą aktywnie uczestniczyć władze samorządów lokalnych, obok organizacji społecznych, przedsiębiorców, inwestorów i innych zainteresowanych stron. Uwzględniając układ kompetencyjny samorządu województwa w zakresie kształtowania polityki rozwoju należy stwierdzić nieodzowność aktywnego uczestnictwa władz samorządu województwa w procesie kształtowania poszczególnych scenariuszy polityki energetyczno-klimatycznej w województwie, jak również zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na obszarze województwa. Dialog władz samorządowych z rządowymi powinien być podparty rzeczowymi argumentami wypracowanymi na bazie pogłębionych studiów i analiz, których wyniki zostaną zawarte w *Strategii Energetycznej Województwa DŚI*.

1.5. Prawo wtórne w zakresie promowania odnawialnych źródeł energii

Prawidłowe wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii jest jednym z podstawowych założeń nie tylko polityki energetycznej państwa, ale również europejskiej polityki energetycznej. Stanowi ono element zharmonizowanej z polityką unijną krajowej polityki energetycznej każdego państwa członkowskiego. Do przedmiotowej sfery odnosi się wiele unijnych aktów. Elementem wspólnym dla nich jest zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw wszystkich nośników energii z jednoczesnym poszanowaniem zasad konkurencji na rynku wewnętrznym i rynkach krajowych [Elżanowski, 2010]. Istotnym jest fakt doniosłości ustalenia na poziomie Unii Europejskiej podstawowych ram współpracy, które dotyczyłyby stosunków gospodarczych z zakresu przemysłu energetycznego. Tylko w ten sposób Unia Europejska może odnaleźć się w gronie „graczy” decydujących o polityce energetycznej (w tym o zastosowaniu odnawialnych źródeł energii) na płaszczyźnie globalnej.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju Strategii Lizbońskiej z marca 2000 r., która związana była z osiągnięciem neutralności klimatycznej, stanowi podstawę unijnego prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie miała ona niebagatelny wpływ na wykształcenie się unijnego prawodawstwa odnoszącego się do sfery odnawialnych źródeł energii. Koncepcja ta zakłada ciągłą poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń i opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego oraz na poszanowaniu praw podstawowych, w tym wolności i równości szans dla wszystkich obywateli. Podkreśla się, że jej realizacja ma służyć wspieraniu dynamicznego rozwoju gospodarki, pełnego zatrudnienia, wysokiego poziomu edukacji, ochrony zdrowia, spójności społecznej i terytorialnej, a także ochrony środowiska [Zgud 2010].

Podstawowym unijnym aktem regulującym sektor energii odnawialnej jest wspomniana wcześniej dyrektywa RED I. Wskazany akt prawny zawiera szczegółowe regulacje zmierzające do wykonania postulatów europejskiej polityki energetycznej w zakresie wzrostu wytwarzania energii w źródłach odnawialnych, jak również nakłada na państwa członkowskie obowiązek realizacji ściśle określonych celów [Elżanowski, Będkowski-Kozioł, Skoczny, 2010]. Warto zwrócić uwagę że w zakresie warunków materialnych implementacji tej dyrektywy państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie przepisy krajowe w zakresie:

- zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poprzez zmniejszenie zależności państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE) od importu energii,
- dążenia do zdecentralizowanego wytwarzania energii, które poprzez korzystanie z lokalnych źródeł energii będzie skutkowało większym bezpieczeństwem dostaw energii w skali lokalnej, krótszych od ległościach transportowych oraz zmniejszeniem strat przesyłowych,
- tworzenia możliwości zatrudnienia i rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich,
- wspierania rozwoju technologicznego i innowacji oraz
- obniżenia emisji gazów cieplarnianych [zob. Gola, Przybylska, 2014]

Ponadto warto wspomnieć, że każde z państw członkowskich musi zrealizować swoje cele krajowe w zakresie udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii. Zgodnie z normami prawa unijnego dla osiągnięcia tych celów państwa członkowskie muszą ustanowić przepisy dotyczące m.in. poprawy dostępu do sieci dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a także określić procedury administracyjne i procedury planowania oraz uregulować kwestie informacji i szkoleń dla instalatorów. W przypadkach, w których do osiągnięcia wspomnianych celów wykorzystuje się biopaliwa, muszą one spełniać szereg wymogów związanych ze zrównoważonym rozwojem, które także należy uregulować w prawie krajowym [Gola, Przybylska, 2014]. Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określa dla danego państwa członkowskiego krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r., uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych, w tym m.in. współpracę między organami władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, zaplanowane transfery statystyczne lub wspólne projekty, krajowe strategie ukierunkowane na rozwój istniejących zasobów biomasy i zmobilizowanie nowych zasobów biomasy do różnych zastosowań (art. 4 dyrektywy OZE).

Kolejnym aktem prawa Unii Europejskiej jest przywoływana już dyrektywa RED II. Jej postanowienia mają obowiązywać od 1 lipca 2021. Określa ona wspólny dla wszystkich państw członkowskich cel, by do roku 2030 udział energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w końcowym zużyciu energii brutto w całej Unii wynosił co najmniej 32%. Bez zmian pozostaje ponadto cel określony na rok 2020 przez dyrektywę RED I w art. 3 ust. 1, odpowiadający 20-proc. udziałowi energii pochodzącej z OZE w unijnym zużyciu energii, oraz indywidualne zobowiązania państw członkowskich dotyczące struktury ich bilansu energetycznego do tego roku. W odróżnieniu od obowiązków określonych do roku 2020 nowe przepisy nie wprowadzają celów cząstkowych przypisanych poszczególnym krajom w zakresie docelowych udziałów energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii. Miksy energetyczne poszczególnych państw ustalane będą indywidualnie i zostaną sformułowane w zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu. Krajowe wkłady muszą być jednak wystarczające do osiągnięcia wspólnego unijnego celu w zakresie udziału energii z OZE w 2030 r. i zostać określone zgodnie z procedurą opisaną w art. 5 rozporządzenia 2018/1999 [Wiśniewski, Więcka, 2018].

Dyrektywa RED II wprowadza instytucję wirtualnego prosumenta. Zgodnie z jej art. 2 pkt 15 „działający grupowo prosumenci energii odnawialnej to grupa co najmniej dwóch działających wspólnie prosumentów energii odnawialnej, zlokalizowanych w tym samym budynku lub budynku wielomieszkaniowym”, przy czym – jak stanowi art. 2 pkt 14 dyrektywy RED II – prosument energii odnawialnej to odbiorca końcowy działający w ramach swoich obiektów o określonych granicach lub, jeśli jest to dozwolone przez państwo członkowskie, w ramach innych obiektów, który wytwarza odnawialną energię elektryczną na własne potrzeby oraz który może magazynować lub sprzedawać samodzielnie wytworzoną energię elektryczną, pod warunkiem że w przypadku prosumenta energii odnawialnej, niebędącego gospodarstwem domowym, działania te nie stanowią jego podstawowej działalności handlowej lub zawodowej. Regulacje wprowadzające instytucję wirtualnego prosumenta mają na celu dalszy rozwój wytwarzania energii z OZE w systemie prosumenckim i skierowane są głównie do tych podmiotów, które nie dysponują dostateczną powierzchnią służącą budowie swojego (niezależnego) źródła (instalacji) wytwarzającego energię z OZE.

Analizując dyrektywę RED II można wręcz stwierdzić, że w ramach wirtualnego prosumenta wytwarzanie energii z OZE nastąpi w szczególności w budynkach wielorodzinnych (m. in. przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe), czy też w biurach i osiedlach, a podstawowym założeniem działającego systemu jest wspólna eksploatacja instalacji OZE przez prosumentów. Podstawowym założeniem utworzonej na szczeblu unijnym koncepcji wirtualnego prosumenta jest „przeniesienie” wszystkich korzyści, jakie posiada indywidualny prosument, na wirtualnego prosumenta. Przekaz ustawodawcy unijnego w tym zakresie nie pozostawia żadnych wątpliwości: „państwa członkowskie zapewniają, aby prosumenci energii odnawialnej zlokalizowani w tym samym budynku, w tym w budynku wielomieszkaniowym, mieli prawo podejmować wspólne działania [...] i mogli dokonywać ustaleń w zakresie dzielenia się między sobą energią odnawialną produkowaną w ich siedzibie lub siedzibach, bez uszczerbku dla opłat sieciowych i innych odpowiednich opłat i podatków mających zastosowanie do każdego prosumenta energii odnawialnej a działającymi grupowo prosumentami energii odnawialnej. Wszelkie takie zróżnicowanie musi być proporcjonalne i należyte uzasadnione (art. 21 ust. 4 dyrektywy RED II)”.

Przepisy dyrektywy RED II – zgodnie z jej art. 36 – mają być wprowadzone do krajowych regulacji prawnych do dnia 30 czerwca 2021 r., co pozwala stwierdzić, że „zbliża się” kolejna i ważna nowelizacja ustawy o OZE, w której ustawodawca ureguje zasady działania (funkcjonowania) wirtualnego prosumenta.



1.6. Prawo wtórne regulujące kwestie pomocy publicznej

Rozwój OZE nie jest możliwy bez zastosowania środków jurydycznych pomocy publicznej. Głównym unijnym aktem prawnym, który będzie miał zastosowanie w płaszczyźnie ich stosowania jest rozporządzenie GBER (od ang. *General Block Exemption Regulation*) w sprawie wyłączeń grupowych¹⁹. Unijny legislator wyodrębnił warunki, po spełnieniu których państwa członkowskie, bez konieczności ubiegania się o zgodę Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, mogą udzielać pomocy publicznej na realizację wybranych przedsięwzięć [Kulawik-Dutkowska, 2014]. Co ważne, „obecnie w naszym kraju w zasadzie wszystkie przypadki udzielenia pomocy regionalnej (pomoc regionalną stanowią np. zwolnienia podatkowe przyznawane w specjalnych strefach ekonomicznych) oraz większości kategorii tzw. pomocy horyzontalnej (tj. przeznaczonej na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych, ochronę środowiska – za wyjątkiem pomocy w formie bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz tzw. pomocy operacyjnej na OZE, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zatrudnienie, szkolenia, jak również pomoc na dostęp MŚP do finansowania) dokonuje się w ramach wytyczonych GBER” [Kaznowski, Stasiak, 2018].

P. Podsiadło słusznie zauważa, że „celem ogólnym pomocy na ochronę środowiska jest podniesienie jej poziomu w porównaniu z tym, który osiągnięto by bez pomocy. Pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy stwarza efekt zachęty. Efekt zachęty występuje, kiedy pomoc skłania beneficjenta do zmiany zachowania w sposób podnoszący poziom ochrony środowiska lub poprawiający funkcjonowanie bezpiecznego, zapewniającego przystępne ceny i zrównoważonego rynku energii, której to zmiany nie podjąłby on bez takiej pomocy. Pomoc nie może służyć subsydiowaniu kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą” [Podsiadło, 2015].

Zgodnie z założeniami Komisji GBER ma stanowić podstawę dla 3/4 środków pomocowych stosowanych obecnie. Natomiast ich łączna wartość może z kolei stanowić do 2/3 wartości pomocy publicznej udzielanej obecnie przez państwa członkowskie. GBER wyłącza z obowiązku zgłoszenia 14 kategorii pomocy. Za dopuszczalną bez wymogu notyfikacji i autoryzacji została uznana pomoc: inwestycyjna umożliwiającej przedsiębiorstwu zastosowanie norm surowszych niż normy unijne w zakresie ochrony środowiska lub podniesienie poziomu ochrony środowiska w wypadku braku norm unijnych; na zakup nowych pojazdów transportowych spełniających normy surowsze niż normy unijne lub podnoszących poziom ochrony środowiska w wypadku braku norm unijnych; na szybkie przystosowanie małych i średnich przedsiębiorstw do przyszłych norm wspólnotowych; na inwestycje zwiększające oszczędność energii; na inwestycje w układy kogeneracji o wysokiej sprawności; na inwestycje w propagowanie odnawialnych źródeł energii; na badania środowiska; inwestycyjna na projekty wspierające efektywność energetyczną w budynkach; operacyjna na propagowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych; w formie ulg w podatkach na ochronę środowiska na mocy dyrektywy 2003/96/WE; inwestycyjna na rekultywację zanieczyszczonych terenów; inwestycyjna na efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy; inwestycyjna na recykling i ponowne wykorzystanie odpadów; inwestycyjna na infrastrukturę energetyczną. Pomoc indywidualna przyznawana na podstawie zgłoszonego programu pomocy nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu, jeśli jej wysokość przekracza określone progi powodujące obowiązek zgłoszenia i nie jest ona przyznawana w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji [Podsiadło, 2015].

Warto również zwrócić uwagę na wytyczne EEAG z 2014 r.²⁰, które bezpośrednio dookreślają kategorie pomocy i wprowadzają pomoc przeznaczoną [Ura, 2018]:

- 1) na spełnienie wymogów surowszych niż normy unijne lub podniesienie poziomu ochrony środowiska w wypadku braku norm unijnych (w tym pomoc na zakup nowych środków transportu);
- 2) na wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm unijnych, pomoc na badania środowiska; na rekultywację terenów zanieczyszczonych, pomoc na produkcję energii ze źródeł odnawialnych; na środki na rzecz efektywności energetycznej, w tym kogenerację oraz systemy ciepłownicze i chłodnicze;
- 3) na efektywną gospodarkę zasobami, w szczególności:
 - na gospodarowanie odpadami,
 - pomoc na wychwytywanie, transport i składowanie CO₂, w tym indywidualne elementy łańcucha wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS²¹),
 - w postaci obniżek podatków na ochronę środowiska lub zwolnień z takich podatków; w postaci ulg w finansowaniu wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych;

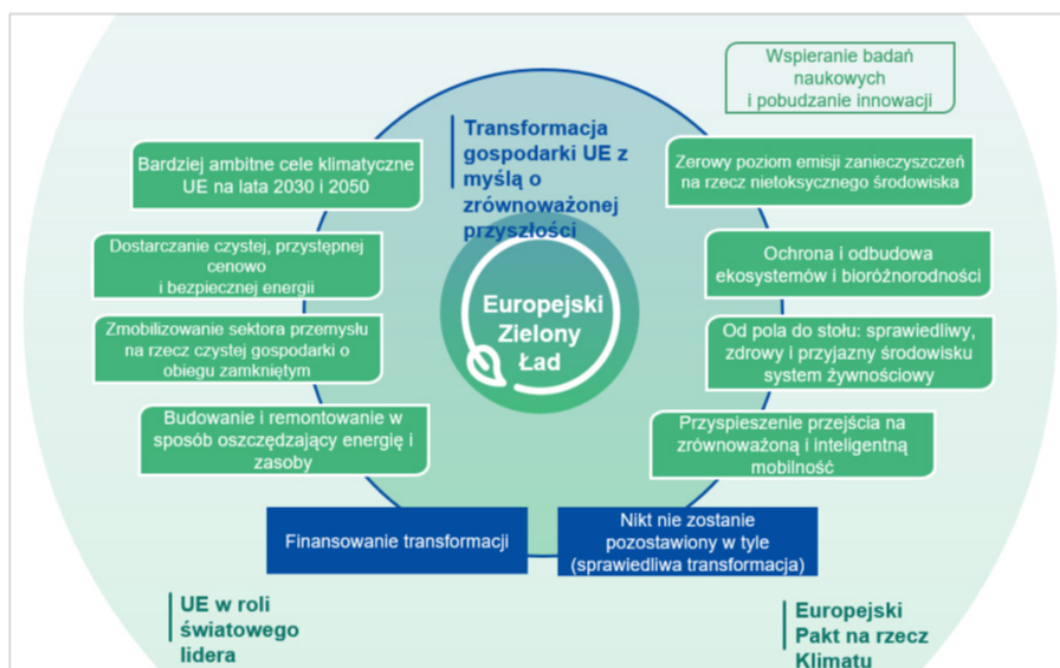
- 4) na infrastrukturę energetyczną;
- 5) na środki w zakresie wystarczalności mocy wytwórczych, pomoc w postaci przydziałów emisji gazów cieplarnianych;
- 6) na relokację przedsiębiorstw.

De lege ferenda trzeba ustalić na poziomie Unii Europejskiej podstawowe, nowe i spójne ramy współpracy, które dotyczyłyby stosunków gospodarczych z zakresu przemysłu energetycznego. Tylko w ten sposób Unia Europejska może odnaleźć się w gronie państw decydujących o polityce energetycznej na arenie międzynarodowej. Będzie miała większy wpływ również na sytuację polityczną, która często zmieniana jest przez instrumenty ekonomiczne. Nie ulega wątpliwości, że największym zagrożeniem dla państw członkowskich Unii Europejskiej w omawianej płaszczyźnie może być całkowite uzależnienie od gospodarki energetycznej państwa zewnętrznego, co może doprowadzić do podziałów we wspólnocie.

1.7. Najnowsze zmiany zawarte w aktach *soft law*

Europejski Zielony Ład zakłada, że ambitny cel neutralności klimatycznej Europy do 2050 r. nie zostanie osiągnięty wyłącznie poprzez odejście od paliw kopalnych lecz będzie wymagać transformacji praktycznie wszystkich innych gałęzi gospodarki, które dotychczas nie były wprost kojarzone z procesem dekarbonizacji, jak rolnictwo, transport czy budownictwo. Podejście holistyczne najlepiej przedstawia schemat. 1. będący integralną częścią EZŁ, z którego wynika, że EZŁ to całościowa strategia rozwojowa UE wyznaczająca długoterminowe cele w szeregu powiązanych ze sobą dziedzin. Dla realizacji planowanych działań w kolejnych miesiącach Komisja przyjęła szereg komunikatów, czyli aktów o charakterze *soft law*, wśród których najważniejsze to Strategia na rzecz różnorodności biologicznej do roku 2030²², Plan działania UE (*Action Plan*) dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym²³ czy Strategia „od pola do stołu” dotycząca zrównoważonej żywności²⁴.

Schemat 1. Europejski Zielony Ład



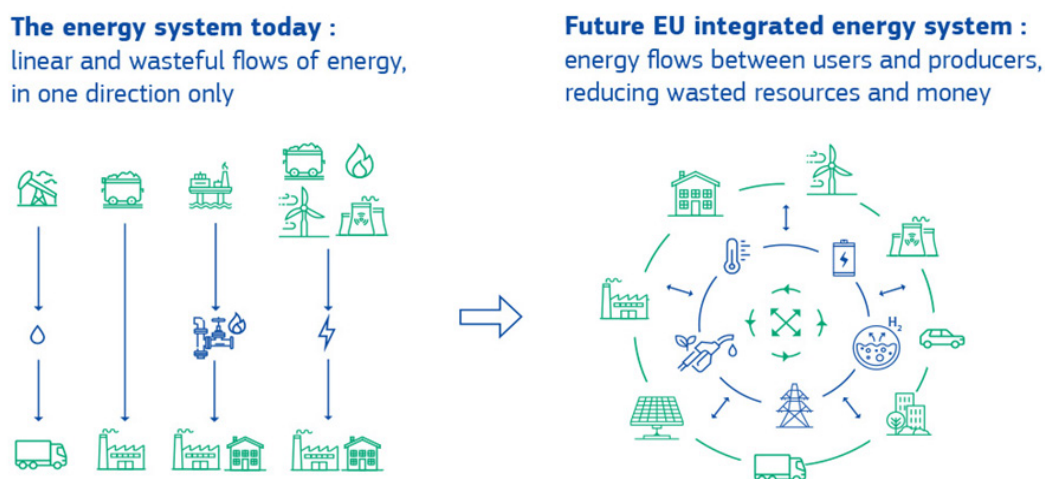
Źródło: COM(2019) 640 final, s. 5.

EZŁ określa ambitny cel neutralności klimatycznej do połowy bieżącego stulecia i w związku z tym, że komunikat nie ma mocy prawnie wiążącej, powstała inicjatywa wydania prawa o klimacie rangi rozporządzenia europejskiego²⁵ jako instrumentu, który przenosi powyższe zobowiązania do systemu prawnego UE. Jednocześnie Komisja zaproponowała wyższy poziom redukcji emisji CO₂ na 55% do 2030 r.²⁶ To z kolei będzie wymagało znacznego zwiększenia zobowiązań wyrażonych przez Polskę w zintegrowanym Krajowym planie w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030 (KPEiK)²⁷. W praktyce przyjęcie 55% celu redukcyjnego do 2030 roku będzie skutkowało dotkliwym wzrostem cen uprawnień do emisji w systemie EU ETS [Maruszkin 2020]²⁸.

Z przygotowanego w Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych opracowania „Zmiana celów redukcyjnych oraz cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu Europejski Zielony Ład” wynika, że konsekwencją zwiększenia celu redukcji emisji będzie wzrost ceny uprawnień do 41 euro/EUA w 2025 i 76 euro/EUA w 2030 roku [Pyrka et al 2020]. W tej sytuacji w przygotowywanej *Strategii Energetycznej DŚ* powinna zostać uwzględniona nieuchronna zmiana miksu energetycznego województwa spowodowana czynnikami ekonomicznymi, które faworyzują rozwój odnawialnych źródeł energii.

Ponadto EZŁ wprowadza nie tylko konieczność zmiany dotychczasowego miksu energetycznego państw członkowskich, ale również przewiduje zmianę dotychczasowego modelu produkcji energii. Kierunki zmian najlepiej oddaje Strategia na rzecz integracji systemów energetycznych²⁹, która przewiduje, że model scentralizowany, oparty na jednokierunkowym przepływie energii od wytwórcy do odbiorcy, zostanie w przyszłości zastąpiony modelem rozproszonym, w którym energia przepływa w wielu kierunkach (zob. schemat 2). Chodzi o integrację sektorów, czyli o ścisłe powiązanie zelektryfikowanych sektorów ciepła i transportu z istniejącym systemem energetycznym. Strategia zakłada, że elastyczne reagowanie na pojawiające się nadwyżki w dostawach energii oraz na ewentualne chwilowe jej braki wymaga nawiązania wielokierunkowej kooperacji na rzecz stabilizacji całego systemu energetycznego. W zaprezentowanym modelu wszyscy odbiorcy energii będą brali udział w bilansowaniu systemu elektroenergetycznego.

Schemat 2. Strategia na rzecz integracji systemów energetycznych



Źródło: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-system-integration/eu-strategy-energy-system-integration-_en, [dostęp 6.12.2020]

Założenia przyjęte w Strategii na rzecz integracji systemów energetycznych, zwłaszcza zaś preferowany w niej model rozproszonego rynku energii, powinien znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanej *Strategii Energetycznej DŚ* z uwagi na konieczność odejścia od modelu, w którym zużycie energii w transporcie, przemyśle, gazie i budynkach funkcjonuje w osobnych łańcuchach wartości. Województwo Dolnośląskie powinno zaproponować instrumenty pomocne do integracji infrastruktury energetycznej. Wydaje się, że niezmiernie istotnym jest podkreślanie w *Strategii Energetycznej DŚ* doniosłości zasady *energy efficiency first*, czyli przede wszystkim efektywność energetyczna budowana za pomocą funkcjonowania obiegu zamkniętego. Ważne jest również podkreślanie znaczenia elektryfikacji sektorów końcowych, która pozwoli na wykorzystanie energii elektrycznej przykładowo do pomp ciepła w budynkach, pojazdów elektrycznych w transporcie lub pieców elektrycznych. W *Strategii Energetycznej DŚ* powinno się znaleźć również odniesienie do przyszłości tych sektorów, w których elektryfikacja jest trudna i wówczas powinna zostać zaproponowana możliwość promowania paliw czystych, takich jak odnawialny wodór czy zrównoważone biopaliwa i biogaz.

Na koniec warto wskazać, że zmiana modelu produkcji energii ze scentralizowanego na rozproszony jest związana koniecznością rozwoju nowoczesnych technologii ICT, jak *smart grid*, mikro sieci, chmury obliczeniowe czy technologia rozproszonego rejestru do zarządzania przepływami energii. W związku z tym istnieje pilna potrzeba uwzględnienia w *Strategii Energetycznej DŚ* znaczenia postępu technologicznego, co zostało dobitnie wyartykułowane w komunikacie Komisji „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”³⁰. W literaturze podkreśla się, że rozwój technologiczny został tam potraktowany głównie jako środek do osiągnięcia celów związanych z neutralnością klimatyczną [Mazur 2020].

1.8. Finansowanie transformacji energetycznej

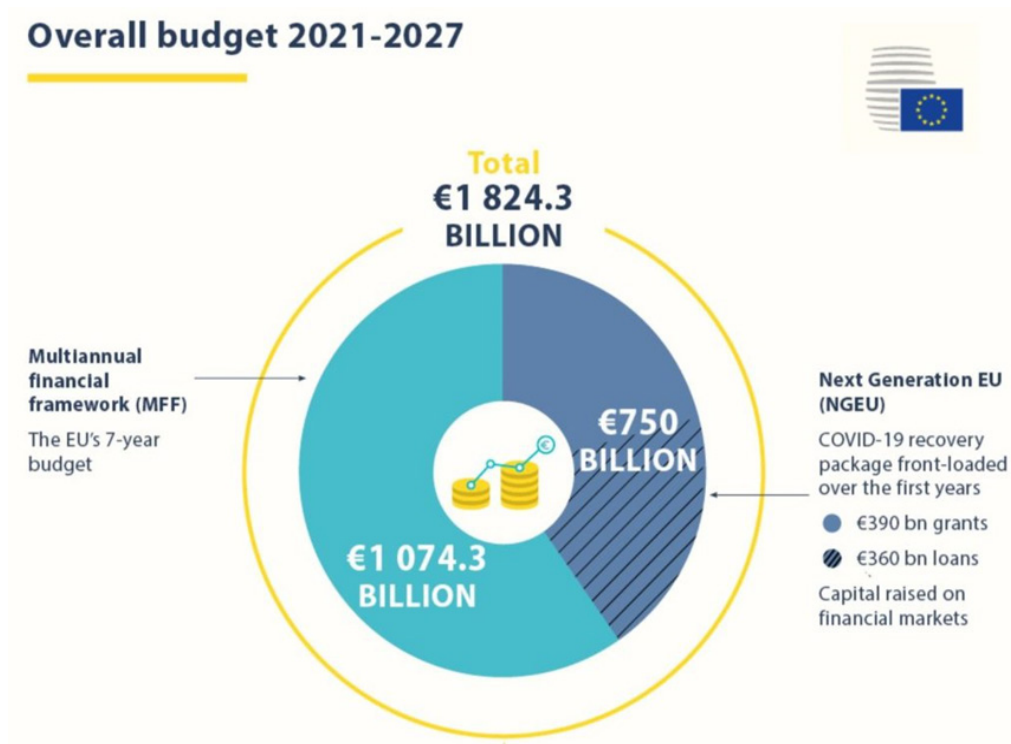
Budowa gospodarki zeroemisyjnej będzie wymagać ogromnych nakładów finansowych, co w szczególności dotyczy Polski. Wynika to ze struktury polskiego sektora energetycznego oraz z wysokiego udziału energochłonnych gałęzi przemysłu w gospodarce, co sprawia, że koszt odejścia od paliw kopalnych będzie w Polsce zdecydowanie większy niż w pozostałych państwach członkowskich UE. Stąd uzasadnione oczekiwania, że Polska stanie się jednym z największych beneficjentów finansowania.

Dnia 17 grudnia 2020 r. po wcześniejszej akceptacji przez Parlament Europejski Rada UE przyjęła rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe UE na okres 2021–2027³¹. W rozporządzeniu ustanowiono długoterminowy budżet UE-27 w wysokości 1 074,3 mld EUR oraz przewidziano włączenie do niego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Wraz z unijnym instrumentem odbudowy *Next Generation EU*³² o wartości 750 mld EUR Unia zyska na nadchodzące lata środki w bezprecedensowej kwocie 1,8 bln EUR (zob. wykres 1). Posłużą one wsparciu odbudowy po pandemii Covid-19 oraz realizacji długoterminowych priorytetów UE w różnych dziedzinach polityki.

Obok finansowania znanych i sprawdzonych w poprzednich latach programów unijnych, jak np. Erasmus czy Horyzont, pojawiły się zupełnie nowe. Celem wsparcia regionów wysokoemisyjnych, które najbardziej ucierpią w związku z przechodzeniem na gospodarkę neutralną dla klimatu, stworzono nowy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)³³. Otrzyma on finansowanie zarówno w ramach budżetu długoterminowego, jak i unijnego instrumentu odbudowy (*Next Generation EU*) oraz ze środków własnych państw członkowskich.

Zgodnie z ustaleniami szczytu Rady Europejskiej w lipcu 2020 r. pula środków to 17,5 mld EUR, z czego 10 mld z tej sumy zostanie ulokowanych w Funduszu Odbudowy *Next Generation EU*, natomiast pozostałe 7,5 mld – w wieloletnim unijnym budżecie na lata 2021-2027. Dzięki kompromisowi wypracowanemu 9 grudnia 2020 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Polska uzyska do dyspozycji około 16 mld złotych, czyli niecałe 4 mld euro, co stanowi około jednej piątej środków z FST³⁴.

Wykres 1. Ogólny budżet UE na lata 2021-2027



Źródło: Komisja Europejska <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> [dostęp 6. 12.2020]



W Polsce interwencją FST zostanie objęte sześć województw, w tym województwo dolnośląskie³⁵. Projekt Rozporządzenia ustanawiającego FST zakłada, że środki funduszu zostaną rozdysponowane na podstawie Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji (TPST). W założeniu przyjętym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), jednostki odpowiedzialnej za koordynację przygotowania do absorpcji środków UE związanych z transformacją energetyczną, to właśnie samorządy województw wspólnie z lokalnymi interesariuszami, jako najlepiej znające potrzeby w skali lokalnej są odpowiedzialne za stworzenie TPST. Ponadto będą pełniły istotną rolę w procesie przygotowania i realizacji programu, ponieważ planowane jest powierzenie urzędom marszałkowskim roli instytucji pośredniczących³⁶. Podczas przygotowywania TPST regiony mogą korzystać ze wsparcia eksperckiego i doradczego Komisji Europejskiej oraz MFiPR. Zakres wsparcia obejmuje m.in. animowanie interesariuszy, organizację spotkań i warsztatów, wywiady i analizy, planowanie działań, kampanie informacyjno-promocyjne, opracowanie propozycji wkładów do TPST.

Jak wskazuje MFiPR, samorządy województw powinny opracować TPST do końca 2020 r. W związku z tym jest niezwykle ważne, by przyszła *Strategia Energetyczna DŚ – kierunki wsparcia sektora energetycznego* była w pełni kompatybilna z Terytorialnym Planem Sprawiedliwej Transformacji dla Województwa Dolnośląskiego. W tym świetle niezwykle istotna jest taka konstrukcja strategii, by osiągnąć pełną zgodność z celami wymienionymi w art. 4 ust. 7 planowanego unijnego Rozporządzenia FST. Chodzi w szczególności o zaplanowanie działań mających na celu: wsparcie inwestycji produkcyjnych w MŚP, inwestycji w tworzenie nowych przedsiębiorstw, inwestycji w działania badawcze i innowacyjne oraz wspieranie transferu zaawansowanych technologii, inwestycji we wdrażanie technologii i infrastruktur zapewniających przystępną cenowo czystą energię, inwestycji w cyfryzację i łączność cyfrową, inwestycji w regenerację, dekontaminację i renaturalizację terenów oraz projektów zmieniających ich przeznaczenie, inwestycji we wzmacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym, podnoszenie i zmianę kwalifikacji pracowników oraz pomoc osobom poszukującym pracy. Wydaje się, że brzmienie art. 4 ust. 7 w wielu punktach jest kompatybilne z zakresem kompetencji samorządu województwa i w związku z tym ważna jest taka konstrukcja *Strategii Energetycznej DŚ*, która będzie podstawą do podejmowania działań w zakresie wskazanym w Rozporządzeniu FST.

Na koniec warto nadmienić, że Fundusz Sprawiedliwej Transformacji nie jest jedynym sposobem finansowania przejścia do gospodarki zeroemisyjnej. Na mocy art. 10d oraz załącznika IIb do dyrektywy w sprawie unijnego systemu handlu emisjami³⁷ utworzono fundusz modernizacyjny mający na celu wspieranie modernizacji systemów energetycznych, poprawę efektywności energetycznej oraz zapewnienie sprawiedliwej transformacji w regionach węglowych państw o niższym PKB w perspektywie do 2030 r. Wedle przyjętej koncepcji środki z funduszu modernizacyjnego będą przeznaczone zarówno na duże inwestycje, związane przykładowo z rozwojem energetyki jądrowej, ale i również na programy finansowania, z których skorzystają małe i średnie przedsiębiorstwa oraz podmioty indywidualne. Z uwagi na fakt, że to władze samorządu województwa uchwalają przepisy antysmogowe, dążąc do ograniczenia szkodliwych emisji w regionie, należy wskazać tu na możliwość skierowania środków z funduszu modernizacyjnego na kontynuację programów „Czyste powietrze” oraz „Mój prąd”³⁸. Wydaje się, że sukces transformacji będzie zależeć od kontynuacji tego typu programów, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanej *Strategii Energetycznej DŚ*.

PRZYPISY

¹ Na temat gospodarki regeneracyjnej zob. również Wniosek – Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r., Bruksela, dnia 14 października 2020 r., COM(2020) 652 final (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0652:FIN:PL:PDF>).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2019:0640:FIN>).

³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali podpisany w Paryżu dnia 18 kwietnia 1951 r., wszedł w życie dnia 23 lipca 1952 r., wygaś z dniem 23 lipca 2002 r.

⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej podpisany w Rzymie dnia 25 marca 1957 r., wszedł w życie dnia 1 stycznia 1958 r.

⁵ Zasady te wprowadziła Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz. WE L 27 z dnia 30 stycznia 1997 r. s. 20), a następnie jej uzupełnienia i rozszerzenia dokonał tzw. drugi pakiet liberalizacyjny wprowadzony Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. UE L 176 z dnia 15 lipca 2003 r., s. 37).

⁶ Zob. Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1).

⁷ Trzeci pakiet liberalizacyjny został nakierowany na dalszą integrację krajowych systemów energetycznych i rozwój konkurencji. W szczególności Dyrektywa 2009/72/WE wprowadziła zasadę *ownership unbundling*, czyli własnościowe rozdzielanie działalności w zakresie przesyłania energii i gazu ziemnego od innych rodzajów działalności w zakresie energetyki oraz utworzenie Agencji ACER na mocy Rozporządzenia 713/2009, czyli agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki dla koordynacji działań regulacyjnych w państwach członkowskich. Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.Urz. UE L 211, T. 52 z dnia 14 sierpnia 2009 r., s. 55); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.Urz. UE L 211, Nr 52 z dnia 14 sierpnia 2009 r., s. 1).

⁸ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., zatwierdzony decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 (Dz.Urz. UE L 130 z dnia 15 maja 2002 r., s. 1).

⁹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2007 r. do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego - Europejska Polityka Energetyczna, COM(2007) 1 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISUM%3A127067>).

¹⁰ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 140, s. 63); Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140, s. 136 z późn. zm.).

¹¹ Tzw. Dyrektywa RED I Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z dnia 5 czerwca 2009 r., s. 16), zwana dalej też dyrektywą 2009/28/WE lub dyrektywą OZE.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiana dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315 z dnia 14 listopada 2012 r., s. 1).

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Pakiet dotyczący Unii Energetycznej. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, Bruksela dnia 25 lutego 2015 r., COM(2015) 80 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:-52015DC0080>).

¹⁴ Porozumienie paryskie (Paris Agreement) to pierwsze w historii uniwersalne, prawnie wiążące porozumienie międzynarodowe w dziedzinie klimatu. Do porozumienia przystąpiło prawie 190 krajów, w tym Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Zob. Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.Urz. L 282 z dnia 19 października 2016 r., s. 1–3).



¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, Bruksela dnia 30 listopada 2016 r., COM(2016) 860 final (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/-PL/COM-2016-860-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>).

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r. s. 82), zwana dalej dyrektywą RED II lub dyrektywą 2018/2001.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.Urz. UE L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r. s. 210).

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r., s. 21).

¹⁹ Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z dnia 26 czerwca 2014 r., s. 1)

²⁰ Wytyczne EEAG - ang. the Environmental and Energy State Aid Guidelines – Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 28 czerwca 2014 r. - Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.Urz. UE C 200 z dnia 28 czerwca 2014 r., s. 1).

²¹ Ang. Carbon Capture and Storage.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 Przywracanie przyrody do naszego życia, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r., COM (2020) 380 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380>).

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, Bruksela, dnia 11 marca 2020 r., COM (2020) 98 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>).

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r., COM (2020) 381 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>).

²⁵ Komisja przedstawiła dotąd dwa wnioski dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie): Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Bruksela, dnia 4 marca 2020 r., COM(2020) 80 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0080-&from=EN>) oraz Zmieniony wniosek, Bruksela, dnia 17 września 2020 r., COM(2020) 563 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0563&from=EN>).

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli – Plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r., Bruksela, dnia 17 września 2020 r., COM(2020) 562 final (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-562-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>).

²⁷ Dokument został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. i dnia 30 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych przekazał go Komisji Europejskiej (<https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke>).

²⁸ Jednym z najważniejszych instrumentów polityki klimatycznej Unii Europejskiej jest system handlu uprawnieniami do emisji (Emission Trading System, ETS). System handlu uprawnieniami do emisji został w Unii uruchomiony dnia 1 stycznia 2005 r., zaś aktualnie obowiązuje dyrektywa 2009/29, która zakłada, że po 2013 r. funkcjonuje pełny system aukcyjny dla sektora energetycznego, z uwzględnieniem jego możliwości w zakresie obciążania swoich klientów zwiększonymi kosztami emisji CO₂.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego, Bruksela, dnia 8 lipca 2020 r., COM(2020) 299 final, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl-TXT/?uri=COM:2020:0299:FIN>).



³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, Bruksela, dnia 19 lutego 2020 r. COM(2020) 67 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:67:FIN>).

³¹ Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 (Dz.Urz. UE. L 433I z dnia 22 grudnia 2020 r., s. 11).

³² Komunikat Komisji Empty. Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację, Bruksela, dnia 27 maja 2020 r., COM(2020) 456 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=-COM:2020:456:FIN>).

³³ Prace nad ostatecznym kształtem Rozporządzenia ustanawiającego FST jeszcze trwają, a zakończenie planowane jest do końca 2020 r. Zob. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Bruksela, dnia 14 stycznia 2020 r. COM(2020) 22 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022>); Zmieniony wniosek Komisji Europejskiej dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Bruksela, dnia 28 maja 2020 r. COM(2020) 460 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0460>).

³⁴ <https://biznesalert.pl/fundusz-sprawiedliwej-transformacji-16-mld-zl-polska-energetyka-klimat/>.

³⁵ Terytoria węglowe w Polsce zostały wskazane przez Komisję Europejską w Aneksie D do Sprawozdania krajowego – Polska 2020, przy czym chodzi o Śląsk, Dolny Śląsk oraz Wielkopolskę. Niezależnie od tego, władze RP uznają za kwalifikowalne również Łódzkie, Małopolskie i Lubelskie. Zob.: Dokument Roboczy Służb Komisji. Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, Towarzyszące dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, Bruksela, dnia 26 lutego 2020 r., SWD(2020) 520 final, s. 72-75 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_pl.pdf).

³⁶ <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?SelectResult>.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji nisko-emisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.Urz. UE L 76 z dnia 19 marca 2018 r., s. 3).

³⁸ Zob. <https://wysokienapiecie.pl/33458-fundusz-modernizacyjny-coraz-blizej/>.



LITERATURA

Agora Energiewende, The European Power Sector in 2019: Up-to-Date Analysis on the Electricity Transition, Berlin 2020

Capra F., Henderson H., Qualitative Growth. A conceptual framework for finding solutions to our current crisis that are economically sound, ecologically sustainable, and socially just, 2014

Elżanowski F., Będkowski-Kozioł M., Skoczny T., Polityka energetyczna Unii Europejskiej [w:] Jurkowska A., Skoczny T. (red.), Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne, Warszawa 2010, s. 128

Elżanowski F., Komentarz do art. 3 ustawy – Prawo energetyczne [w:] Muras Z. (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2010, lex.pl

Fullerton J., Regenerative Capitalism: How Universal Principles and Patterns Will Shape the New Economy 2015

Gola J., Przybylska M., Krajowy parlament jako regulator sektora energii odnawialnej [w:] M. Szydło, W. Szydło (red.), Parlament jako instytucjonalny uczestnik sektorów sieciowych, Wrocław 2014

Kaznowski A., Stasiak M., Komentarz do rozporządzenia nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, lex.pl

Kulawik-Dutkowska J., Prawidłowe określenie statusu MŚP w kontekście korzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 9, s. 73 i nast.

Lissoń P., Rynek energetyczny, w: System prawa Unii Europejskiej, t. 7: Prawo rynku wewnętrznego, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 581 i zacytowana tam literatura

Maruszkin R., EU ETS, czyli system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, LEX/el. 2020

Mazur J., Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 13-18.

Müller T., Umweltenergierecht als Instrument transformativer Politik, „dms – der moderne staat” 2019, No. 2, s. 382-399

Nowak B., Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej. Studium porównawcze na podstawie sektorów energii elektrycznej i gazu a sprawa (kwestia) Polski, Warszawa 2009, s. 24 i n.

Podsiadło P., Zagadnienie pomocy publicznej udzielanej na ochronę środowiska – teoria zawodności rynku a polityka konkurencji Unii Europejskiej, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015, nr 4, s. 169

Pyrka M., Tobiasz I., Boratyński J., Jeszke R., Mzyk P., Zmiana celów redukcyjnych oraz cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu „Europejski Zielony Ład”, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, Warszawa 2020, s. 31

Ura P., Udział wytwórców zagranicznych w polskim rynku mocy, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 5, s. 72 i nast.

Wiśniewski G., Więcka A., Odnawialne źródła energii – ochrona powietrza – ochrona klimatu, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka” 2018, nr 1, s. 73 i nast.

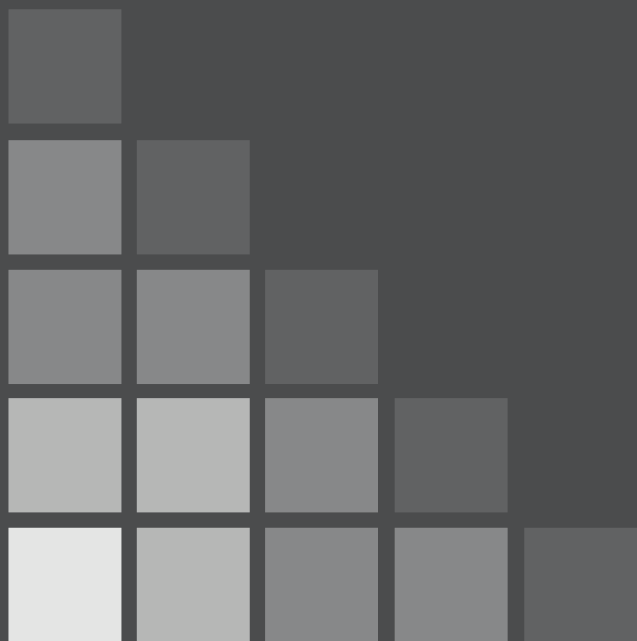
Zgud K., Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju UE i strategii krajowych, „Problemy Rozwoju Miast” 2010, nr 4, s. 7



2

Stan regulacji prawnych prawa krajowego - wnioski de lege lata i de lege ferenda

(J. Gola, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas)





2.1. Wstęp

Dla realizacji celów i zamierzeń polityki państwa w płaszczyźnie odnawialnych źródeł energii oraz w celu realizacji zasady ochrony zasobów narodowych, zostały wprowadzone unormowania prawne bezpośrednio odnoszące się do tytułowego zjawiska. Regulacje te przyczyniają się do poprawy środowiska, a tym samym do zrównoważonego rozwoju państwa. Sektor energii odnawialnej jest częścią sektora energetycznego, co oznacza, że zaliczany jest do tak zwanego sektora regulowanego, w którym jedne z ważniejszych działań polegają na wprowadzaniu instrumentów prawnych zmierzających do jego odmonopolizowania [Szydło, 2004], a w aspekcie instytucjonalnym najważniejszy wymiar funkcjonowania sektorów regulowanych polega na tworzeniu niezależnych organów regulacyjnych [Gola, Przybylska, 2014].

2.2. Bezpieczeństwo energetyczne państwa

Problematyka zrównoważonego rozwoju bezsprzecznie łączy się z tematyką polityki energetycznej, w zakresie której powinny być zapewnione właściwe warunki do jej rozwoju. Państwo kształtuje politykę energetyczną i podejmuje działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego państwa [Czech, 2016]. Działania te stanowią przedmiot współdziałania władz na poziomie ponadnarodowym, międzynarodowym oraz lokalnym [Tomaszewski, 2020]. Kluczowe pojęcie w tym kontekście stanowi bezpieczeństwo energetyczne, którego zapewnienie jest podstawowym celem działania władz publicznych. Jego ustawowa definicja³⁹ nakazuje rozumieć je jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Natomiast regulacja zawarta w *Polityce energetycznej Polski do roku 2040*⁴⁰ pojęcie bezpieczeństwa energetycznego identyfikuje z aktualnym i przyszłym zaspokojeniem potrzeb odbiorców na paliwo i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań odnoszących się do ochrony środowiska⁴¹ wskazuje na wymóg zapewnienia odpowiedniej ilości dostaw energii elektrycznej po rozsądnych cenach przy równoczesnym zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Zmiany w prawie polskim, które zostały wprowadzone w kontekście jego dostosowania do prawa unijnego, zwracają coraz większą uwagę na aspekt ekologiczny bezpieczeństwa energetycznego. Uwypukla to z kolei problematykę wytwarzania źródeł odnawialnych źródeł energii przy zastosowaniu nowych *czystych* technologii, bazujących na wykorzystaniu energii z takich źródeł jak m.in.: siła wiatru, woda, promieniowanie słoneczne, energia ziemi, co z kolei stanowi komponent zrównoważonego rozwoju przynoszącego wymierne efekty ekologiczno-energetyczne [Borgosz-Koczwara, Herlender, 2004].

Warto zwrócić uwagę na fakt, że prawidłowe funkcjonowanie systemu OZE w Polsce przyczynia się niewątpliwie do umocnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, które jest ściśle powiązane ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego energii. Bezpieczeństwo energetyczne w kontekście ponadnarodowym oznacza bezpieczeństwo dostaw paliw i energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb poszczególnych państw Unii Europejskiej i po akceptowanych przez gospodarkę cenach, przy założeniu optymalnego wykorzystania zasobów energetycznych oraz poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych [Długosz, 2013].

Należy również zaznaczyć, że termin *bezpieczeństwo energetyczne* pojawia się w polskim porządku prawnym [Elżanowski, 2010]. Celem polskiego Prawa energetycznego jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1 PE). Ponadto polski ustawodawca wprowadził do systemu prawnego definicję legalną bezpieczeństwa energetycznego. Zgodnie z art. 3 pkt 16 PE jest to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Wskazać trzeba, że najważniejszym wskaźnikiem bezpieczeństwa energetycznego kraju jest samowystarczalność energetyczna, rozumiana jako stosunek ilości energii pozyskiwanej w kraju do ilości energii zużywanej [Kaliski, Staśko, 2007].

2.3. Polityka klimatyczno-energetyczna

Omówiona problematyka obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa energetycznego znajduje swój wyraz w polityce energetycznej, która wyznacza w perspektywie długoterminowej działania podejmowane na rzecz utrzymania stałych dostaw paliw. Istotą niniejszego opracowania jest sformułowanie rekomendacji legislacyjnych, które umożliwią przeprowadzenie transformacji energetycznej

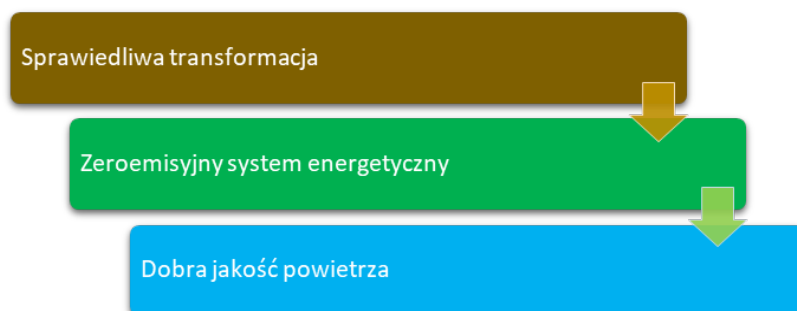
w Polsce zgodnej z nową unijną *Green Deal* wizją przyszłości Europy. Przedstawione we wcześniejszych częściach analizy strategii unijne oparte na dążeniu Unii Europejskiej do neutralności klimatycznej do 2050 r. wyznaczają kierunek dla państw członkowskich, które zobowiązane są dostosować swoje krajowe cele w taki sposób, by zachować spójność poziomu krajowego z unijnym. Działania państw w zakresie energii i klimatu muszą się opierać na synergii pomiędzy politykami wyrażonymi w strategiach długoterminowych, a prawem. Konieczne jest nadążanie prawa za bardzo dynamicznie zmieniającą się polityką klimatyczno-energetyczną państwa i eliminowanie barier dla jej realizacji.

Ustawodawca w art. 1 PE określa zasady przyjmowania polityki energetycznej i kształtowania jej w taki sposób, by realizowane były zasadnicze cele: zrównoważonego rozwoju kraju, bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Zgodnie z art. 13 PE polityka energetyczna łączy wartości: bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej, ochrony środowiska i klimatu. Cele te obecnie uzyskują jeszcze większą doniosłość ze względu na to, że energetyka została zobligowana do realizacji wymagań klimatycznych i to właśnie sektor energii obarczony jest największą odpowiedzialnością za przeprowadzenie transformacji. *Europejski Zielony Ład* bardzo mocno podkreśla dążenie do zrównoważonego rozwoju, pokazuje, że możliwe jest pogodzenie wartości wzrostu gospodarczego, zachowania konkurencyjności gospodarki, przy przekształceniu produkcji energii na zielone źródła. Politykę energetyczną przygotowuje co 4 lata minister właściwy do spraw energii w horyzoncie działań na najbliższe 20 lat, która kolejno jest przyjmowana przez Radę Ministrów. Co ważne, powinna ona zawierać ocenę realizacji poprzedniej polityki i w oparciu o to prognozować przyszłość rozwoju energetyki. Jednakże na przestrzeni ostatnich 10 lat obserwujemy coraz częstsze aktualizacje polityki energetycznej, których analiza treści prowadzi do wniosku, że wyznaczane ambicje nie są formułowane w oparciu o dalekowzroczne planowanie. Potrzeba tak częstej aktualizacji polityki nie wynika wyłącznie z obowiązku nadążania państwa za dynamicznie zmieniającymi się celami unijnymi. Jest to także wyraz braku włączania się przez Polskę w kurs na neutralność klimatyczną do 2050 r. i odwoływania decyzji o rezygnacji z pozyskiwania energii ze źródeł węglowych. Osiągnięcie celów klimatycznych nie jest przecież odosobnionym celem, lecz jego realizacja bezpośrednio wpływa na pozycję państwa na rynku wewnętrznym oraz arenie międzynarodowej, co więcej spójność relacji państwo – Europa – świat warunkuje powodzenie transformacji energetycznej.

2.3.1. Polityka energetyczna Polski do 2040

PEP 2040 stanowi zgodnie z powyższym aktualnie obowiązującą długoterminową politykę Polski w zakresie energii w horyzoncie 2040 r. Ograniczając się do przedstawienia informacji kluczowych dla niniejszej analizy, zostaną w tym miejscu wskazane najważniejsze cele oraz wyzwania polskiej transformacji energetycznej. Ze wspomnianego obwieszczenia wynika, że przygotowywana polityka energetyczna będzie realizowała cele *Europejskiego Zielonego Ładu*, a mówiąc szerzej porozumienia paryskiego. Ustanowiono trzy filary, na których oparto osiem celów szczegółowych wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji, a także projektami strategicznymi. Wspomniane trzy filary to sprawiedliwa transformacja, zeroemisyjny system energetyczny oraz dobra jakość powietrza.

Schemat 3. Filary Polityki energetycznej Polski do 2040 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie PEP2040, s.6



Z kolei szczegółowymi celami i dostosowanymi do nich projektami strategicznymi są:

- optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych wraz z transformacją regionów węglowych jako projektem strategicznym;
- rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej wraz z dwoma projektami strategicznymi - 2A rynkiem mocy i 2B wdrożeniem inteligentnych sieci elektroenergetycznych;
- dywersyfikacja dostaw i rozbudowa infrastruktury sieciowej gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw ciekłych wraz z dwoma projektami strategicznymi – 3A budowa Baltic Pipe i 3B budowa drugiej nitki Rurociągu Pomorskiego;
- rozwój rynków energii z trzema projektami strategicznymi – 4A wdrażanie planu działania mającego na celu zwiększenie transgranicznych zdolności przesyłowych energii elektrycznej, 4B hub gazowy i 4C rozwój elektromobilności;
- wdrożenie energetyki jądrowej z projektem strategicznym programu polskiej energetyki jądrowej;
- rozwój odnawialnych źródeł energii z projektem strategicznym wdrożenia morskiej energetyki wiatrowej;
- rozwój ciepłownictwa i kogeneracji z projektem strategicznymi rozwoju ciepłownictwa systemowego;
- poprawa efektywności energetycznej z projektem strategicznym promowania poprawy tej efektywności.

Założenia PEP2040 stanowią wyraz dążenia energetycznego sektora do zrównoważonego rozwoju i wypełniania celów klimatycznych. Przyszłość polskiej energetyki ma opierać się na rozwoju nowych technologii, które przyczynią się do konwersji na rozproszony model energetyczny oparty na: magazynowaniu energii, cyfryzacji, łączeniu sektorów (*sector coupling*) oraz elektryfikacji. Państwo zamierza zamykać stare elektrownie konwencjonalne, przy jednoczesnym dążeniu do redukcji kosztów technologii OZE. Działania te mają zmierzać do przeprowadzenia sprawiedliwej transformacji, poprawy jakości powietrza oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Do 2030 r. OZE mają stanowić 32% w produkcji energii (wiodącymi źródłami mają być: morska i lądowa energetyka wiatrowa oraz fotowoltaika) oraz 14% w transporcie. Natomiast do 2030 r. udział energetyki węglowej ma zostać obniżony do 56%, a od 2033 r. wdrożona energetyka jądrowa. Realizacja tych celów ma przyczynić się do redukcji emisji CO₂ o 30 % do 2030 r., co jednak wciąż jest dalekie od poziomów ambicji wskazanych przez UE⁴² i wstępne przyjęcie celu redukcji emisji CO₂ przez Parlament Europejski i Radę o min. 55% do 2030 r.⁴³.

W tym miejscu warto wskazać na rolę samorządu terytorialnego w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej przez Polskę, którą przewiduje PEP 2040. Samorząd terytorialny będzie współdziałał w najtrudniejszym wyzwaniu, czyli dekarbonizacji, przeprowadzając transformację społeczno-gospodarczą regionów węglowych, do których należy także Dolny Śląsk. Priorytet stanowią inwestycje w zeroemisyjny transport z naciskiem na zwiększenie komfortu transportu publicznego i związaną z tym walkę ze smogiem (*smart mobility*). Wariat minimalny przewiduje, że do 2030 r. zostanie zarejestrowanych 600 tys. pojazdów elektrycznych i hybrydowych, a ambicją jest rejestracja na poziomie 1 mln takich pojazdów. Bardzo istotne znaczenie będzie miała rola samorządu w transformacji ciepłownictwa na zeroemisyjne (jak chociażby wydanie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, spójnego z celami klimatycznymi, o czym więcej w rozdz. 5). W tym aspekcie kluczowy będzie rozwój programów termomodernizacyjnych, które samorządy zobowiązane będą do promowania i finansowania.

2.3.2. Krajowy plan w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030

Równolegle do polityki energetycznej państwa został przyjęty w grudniu 2019 r. *Krajowy plan w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030*⁴⁴, który wprowadza pięć nadrzędnych celów rozwoju w perspektywie najbliższej dekady, tj.: obniżenie emisyjności, poprawa efektywności energetycznej, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrzny rynek energii, badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. Stanowią one częściowo również przedmiot działań określonych w PEP 2040, ale w KPEiK katalog celów jest szerszy, skoncentrowany na wielkoskalowe wdrażanie energetyki odnawialnej. Podobnie, jak w polityce energetycznej przewidziane jest osiągnięcie 32% produkcji energii z OZE do 2030 r. i 40% do 2040 r. oraz 14% udział OZE w transporcie do 2030 r. W odniesieniu do energetyki konwencjonalnej przewidziane jest obniżenie produkcji energii z paliw węglowych o 56% do 2030 r., ale KPEiK dokonuje modelowania w dłuższej perspektywie, prognozując jego udział na poziomie 28% do 2040 r. Plan ten wskazuje na 7% redukcję emisji CO₂ do 2030 r., jednakże stosując inny rok wyjściowy, traktując za taki 2005 r.

KPEiK jeszcze intensywniej niż polityka energetyczna akcentuje zadania samorządu terytorialnego w przeprowadzeniu transformacji energetycznej. Wskazuje on na jego rolę w rozwoju transportu zeroemisyjnego. Podkreśla, że program *Bezemisyjny Transport Publiczny* ma być realizowany w oparciu o postanowienia przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, o czym więcej w dalszej części rozdziału. KPEiK wskazuje też na istotę wymiany źródeł ciepła, co w znacznym stopniu przyczyni się do ograniczenia emisji CO₂. W aspekcie transformacji ciepłownictwa pokazuje, że beneficjentami programu Ministerstwa Rozwoju i Banku Gospodarstwa Krajowego *Fundusz Termomodernizacji i Remontów* mogą być osoby fizyczne, prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego, które uprawnione są do ubiegania się o wsparcie na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych. Warto również podkreślić rolę samorządu w dążeniu do poprawy jakości powietrza. KPEiK akcentuje, wynikające z art. 96 Prawa ochrony środowiska uprawnienie sejmiku województwa do wydawania uchwały w celu zapobieżenia negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzając ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwała antysmogowa)⁴⁵. Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął trzy takie uchwały w stosunku do: gminy Wrocław⁴⁶, województwa dolnośląskiego z wyłączeniem Miasta Wrocław oraz uzdrowisk⁴⁷ i dla uzdrowisk⁴⁸, co należy odczytywać za pożądany krok w zakresie transformacji klimatyczno-energetycznej Dolnego Śląska.

2.3.3. Rola wybranych organów w transformacji energetycznej

Problematyka zadań organów administracji publicznej m.in. w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i zrównoważonego rozwoju została ujęta przede wszystkim w ustawach materialnych. W pierwszej kolejności warto wskazać na Prawo energetyczne, które stanowi podstawowy akt prawny, dotyczący szerokiego ujęcia gospodarki paliwowo-energetycznej państwa. W świetle art. 1 ust. 1 PE określa ona zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady oraz warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, a także działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. W doktrynie podkreśla się, że przytoczony wyżej art. 1 ust. 1 wyraża regułę, w myśl której Prawo energetyczne - w zakresie przez siebie unormowanym - stanowi tzw. ustawę ogólną (*lex generalis*) w odniesieniu do innych ustaw regulujących szeroko pojmowaną gospodarkę paliwami oraz energią. Z uwagi na to należy co do zasady przyjmować, że przepisy Prawa energetycznego mają zastosowanie w takim zakresie, w jakim kwestia mieszcząca się w zakresie gospodarki paliwami i energią nie jest unormowana odmiennie przepisami innych ustaw.

Biorąc pod uwagę jej zakres przedmiotowy należy przede wszystkim wyróżnić cztery kategorie, tj. zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, zasady i warunki działania przedsiębiorstw energetycznych oraz organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Pod kątem podmiotowym ustawa zaś reguluje m.in. organy właściwe do kształtowania polityki energetycznej państwa, przedsiębiorstwa energetyczne, przedsiębiorców wprowadzających do obrotu urządzenia zużywające paliwa i energię oraz użytkowników paliw i energii⁴⁹. Za cel przedmiotowej regulacji ustawodawca uznał utworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii [Walszek-Pyziół, Pyziół, 1999].

2.3.3.1. Rada Ministrów

Przedstawiając aktualny stan prawny w zakresie energii i klimatu warto wskazać na zadania wykonywane w tym zakresie przez Radę Ministrów. Zgodnie z tym, co zostało omówione powyżej, Rada Ministrów przyjmuje politykę energetyczną, przygotowawaną przez ministra właściwego do spraw energii, która wyznacza długofalowe cele państwa w obszarze energetyki. Natomiast zgodnie z art. 126 ust. 3 ustawy OZE⁵⁰ Rada Ministrów przyjmuje także krajowy plan działania w zakresie źródeł odnawialnych energii. Plan ten opracowuje minister właściwy do spraw klimatu, w którym określa m.in.: krajowy cel udziału OZE w miksie energetycznym i w transporcie, czy działania, jakie powinny zostać podjęte na rzecz zwiększenia udziału OZE poprzez określenie współpracy międzynarodowej oraz z samorządem terytorialnym. Regulacja ta stanowi realizację obowiązku wydawania krajowego planu na rzecz *energii i klimatu wynikającego* z unijnego rozporządzenia 2018/1999. Należy jednak zaznaczyć, że plany te nie funkcjonują równolegle, lecz nadrzędny jest KPEiK, który stanowi podstawę weryfikacji przez Komisję Europejską działań państwa członkowskiego w realizacji celów klimatycznych⁵¹.



Istotną dla niniejszej analizy kompetencją Rady Ministrów jest określenie na wniosek ministra właściwego do spraw energii w drodze rozporządzenia minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z zagranicy na okres co najmniej 10 lat w zgodzie z polityką energetyczną państwa oraz zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju. Uznanie przez UE gazu ziemnego za paliwo przejściowe ma doniosłe znaczenia dla polskiej transformacji energetycznej ze względu na to, udział węgla w miksie paliwowym wynosi ok. 75%, a rozwój OZE ma charakter stopniowy, choć coraz bardziej dynamiczny (o czym szerzej mowa w rozdz. 5)⁵².

Pozostając przy problematyce rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce, konieczne jest zwrócenie uwagi na rolę Rady Ministrów w systemie wsparcia publicznego wytwórców energii z OZE. Zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy OZE Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia co roku maksymalną ilość i wartość energii elektrycznej z OZE, która może zostać sprzedana w drodze aukcji, które organizuje i przeprowadza Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. W rozporządzeniu tym uwzględnia: politykę energetyczną państwa, dotychczasowy udział energii z OZE, bezpieczeństwo systemu elektroenergetycznego, zobowiązania międzynarodowo prawne, ochronę środowiska naturalnego, zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, cele gospodarczo-społeczne oraz efektywność energetyczną. Obserwując corocznie wydawane rozporządzenia aukcyjne można dostrzec, że rząd kładzie nacisk na najnowsze i najbardziej wydajne technologie, gdyż w ostatnich rozporządzeniach nie przewiduje udziału wytwórców energii z instalacji, które przed dniem sesji aukcji wytworzyły już energię. Jest to bardzo istotne ze względu na to, że po pierwsze Krajowy System Elektroenergetyczny przyjmując nowe nośniki energii musi wyłączać starsze ze względu na bezpieczeństwo sieci. Po drugie, obecnie bardzo silnie podkreśla się dążenie do efektywności energetycznej, co wymaga stosowania nowoczesnej technologii [Pinkas, Nowakowski, 2020].

2.3.3.2. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) jest zgodnie z art. 21 ust. 1 PE organem administracji publicznej regulującym w Polsce sektor energetyczny. Należy zaznaczyć, że zgodnie z polskim porządkiem jurystycznym jest on centralnym organem administracji rządowej, którego powołuje i odwołuje go (na 5-letnią kadencję) Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 21 ust. 2 i 2a PE). Niewątpliwie ten organ regulacyjny charakteryzuje się posiadaniem pewnego stopnia niezależności. W doktrynie publicznego prawa gospodarczego podkreśla się, że wyposażenie organów regulacyjnych w odpowiedni zakres samodzielności działania jest warunkiem *sine qua non* osiągnięcia złożonych celów regulacji, a sama niezależność powinna być determinowana ciągłością działania organów regulacyjnych, która przejawia się z kolei w procedurze powoływania i odwoływania tych organów, a także w ich kadencyjności [Przybylska, 2012]. M. Szydło wyróżnia następujące typy niezależności organów regulacyjnych: niezależność organizacyjną, niezależność finansową, niezależność wewnętrznego zarządzania, niezależność decyzyjną. Warto wskazać, że niezależność krajowych organów regulacyjnych zwiększa zaufanie ze strony inwestorów regulowanych przedsiębiorstw dlatego, że organ będzie funkcjonował w sposób obiektywny i przejrzysty [Szydło, 2013]. Przyczynia się to do rozwoju gospodarki danego państwa i efektywności rynku.

Normodawca przyznaje Prezesowi URE szereg kompetencji, za pomocą których reguluje on sektor OZE w Polsce. Zgodnie z art. 23 PE wykonuje on zadania mające bezpośredni wpływ na kształt i rozwój sektora OZE w Polsce. Należy zaliczyć do nich: kontrolowanie wykonania obowiązków uzyskiwania i przedstawiania do umorzenia świadectw potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii (inaczej świadectw pochodzenia); wydawanie świadectw pochodzenia oraz ich umarzanie; nakładanie kar pieniężnych w przypadku, gdy zobowiązane podmioty (wymienione w art. 9a PE) nie przestrzegają obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia. Wyodrębnić można także zadania pośrednie, które obejmują m.in.: udzielanie i cofanie koncesji; zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci; organizowanie i przeprowadzanie przetargów dotyczących wyłaniania sprzedawców z urzędu; rozstrzyganie sporów dotyczących przyłączenia do sieci; obliczanie i ogłaszanie (w terminie do dnia 31 marca każdego roku) średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym [Gola, Przybylska, 2014].

Ponadto, na podstawie ustawy OZE (rozdział IV) Prezes URE posiada uprawnienia do organizowania i prowadzenia aukcji, która stanowią systemem wsparcia dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Zostały one wprowadzone do polskiego systemu prawnego w celu ustanowienia mechanizmu, za pomocą którego wytwórcy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uzyskują wsparcie finansowe w związku z wytwarzaniem przez nich energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Warto podkreślić, że świadczy to o zachowaniu spójności systemu aukcyjnego z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Aukcja jest zatem formą pomocy publicznej skierowaną do wytwórców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

M. Przybylska podkreśla, że *elementy, etapy oraz poszczególne czynności związane z aukcją, w ramach której szczególną uwagę zwrócono na prawo wytwórcy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do otrzymania wyższej niż rynkowa ceny sprzedaży wyprodukowanej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, dowodzą, że aukcja jest pomocą publiczną, o której stanowi TFUE, a to z kolei oznacza, że musi być przyznawana na zasadach konstytuowanych w prawie wtórnym UE (wydanym na podstawie i w granicach określonych prawem traktatowym [Przybylska, 2019].* Podkreślić warto fakt, że aukcja na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest instytucją prawa publicznego. Świadczą o tym następujące płaszczyzny:

- *składając ofertę w postępowaniu aukcyjnym, wytwórca zobowiązuje się do wytworzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w określonej (tj. zadeklarowanej) ilości; mamy w tym przypadku zatem do czynienia z zobowiązaniem publicznoprawnym, którego wykonanie kontroluje i nadzoruje Prezes URE;*
- *wybór oferty w postępowaniu aukcyjnym oznacza, że po otrzymaniu informacji o wyborze oferty wytwórca staje się podmiotem zobligowanym do wypełniania zaciągniętych (przez złożenie oferty w postępowaniu aukcyjnym) zobowiązań w zakresie ilościowego wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz*
- *zaniechanie wytwórcy w zakresie wykonania ustawowego obowiązku kontraktowania (zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ze sprzedawcą zobowiązanym) nie wpływa na ocenę jego zachowania w zakresie wytwarzania w ilości zadeklarowanej w ofercie [Przybylska, 2019].*

Zgodnie z ustawą OZE, ostatnia aukcja – na zasadach uregulowanych w tej ustawie – przeprowadzona będzie w 2021 r. Niemniej jednak – ze względu na dopuszczalność pomocy publicznej, którą przewiduje dyrektywa RED II – w 2021 r. należy się spodziewać nowelizacji ustawy OZE, która będzie przewidywała system wsparcia dla wytwórców energii elektrycznej z OZE, udzielany w postępowaniu aukcyjnym.

Podstawową formą rozstrzygania spraw administracyjnych w oparciu o art. 30 PE jest decyzja administracyjna, podejmowana zgodnie z przepisami K.p.a.⁵³. Ustawodawca w PE nie wskazuje żadnej innej formy, za pomocą której organ regulacyjny może władczo rozstrzygnąć sprawę. Decyzja Prezesa URE wyczerpuje zatem katalog środków, jakimi organ ten wiążąco rozstrzyga sprawy. W tym miejscu trzeba jednak wspomnieć, że w niektórych sprawach bardziej odpowiednie niż decyzja administracyjna byłyby metody właściwe cywilnoprawnej metodzie regulacji stosunków prawnych. Sferą taką są na pewno załatwiane przez Prezesa URE spory, które w aktualnym stanie prawnym kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, gdzie wskazane byłoby zakończenie takiego sporu na przykład – analogicznie jak to ma miejsce na gruncie regulacji Prawa telekomunikacyjnego⁵⁴ – w formie mediacji. Związane jest to z tym, że w obrębie sektora energetycznego mamy do czynienia z różnymi formami działania (zarówno władczymi, jak i nie władczymi), które stosowane są przez podmioty, znajdujące się na różnych szczeblach organizacyjnych państwa, jak również przez podmioty unijne [Przybylska, 2019].

Istotnym jest fakt, że zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 PE od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie takie toczy się według przepisów zob. art. 479⁴⁶-479⁵⁶ K.p.c.⁵⁵. Zgodnie z tym aktem prawnym odwołanie od decyzji Prezesa URE wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, niedopuszczalne z innych przyczyn, a także wtedy, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków odwołania [Cudak, 2014]. Oddala on odwołanie od decyzji Prezesa URE, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Postępowanie antymonopolowe jest dwuinstancyjne. Od wyroku sądu przysługuje apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie [Celińska-Grzegorz, 2014].

Odrębnie warto wskazać, że ze względu na coraz powszechniejsze wykorzystywanie instrumentu umowy Corporate PPA (*Power Purchase Agreement*) na rynku światowym, ale też na rynku polskim, jako postulat *de lege ferenda* warto wskazać postulać uregulowania tzw. *essentialia negotii* umowy sprzedaży energii z oze w prawie energetycznym (np. w Prawie energetycznym lub w ustawie OZE). Umowy corporate PPA są światowym rozwiązaniem na dostawę (sprzedaż) energii elektrycznej z OZE o charakterze korporacyjnym (*stricte* rynkowym) i tym samym – w warunkach krajowych regulacji prawnych – stanowią alternatywne rozwiązanie dla umów na sprzedaż energii elektrycznej z OZE zawieranych w wyniku wygranej aukcji prowadzonej i rozstrzyganej zgodnie z ustawą OZE. Wytwórcy energii elektrycznej z OZE zainteresowani stałą ceną



sprzedaży wyprodukowanej przez siebie energii – w kilkuletniej perspektywie czasowej (głównie w okresie 15 lat) – biorą udział w aukcji przeprowadzanej (co do zasady jeden raz w roku kalendarzowym) przez Prezesa URE. Jeżeli ich oferty okażą się zwycięskie, to zawierają oni umowę sprzedaży energii elektrycznej z OZE (głównie na zasadach ustanowionych treścią art. 82 ustawy OZE), która gwarantuje im sprzedaż po stałej cenie (wynikającej z wygranej aukcji). Tym samym zwycięski przedsiębiorca (wytwórca) wykonuje działalność gospodarczą w stabilnych warunkach w zakresie otrzymywanej ceny z tytułu sprzedaży energii elektrycznej z OZE. Ustawa OZE reglamentuje system aukcyjny w ten sposób, że oblige wybranego sprzedawcę (tzw. sprzedawca zobowiązany) do tego, aby zawierał z wygranymi wytwórcami umowę sprzedaży energii elektrycznej z OZE. Z kolei stronom umowy Corporate PPA przyświeca idea wytwarzania energii elektrycznej z OZE (są to przedsiębiorcy zajmujący się w ramach swojej działalności gospodarczej wytwarzaniem energii elektrycznej z OZE) oraz wykorzystania takiej energii w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w różnych obszarach gospodarki. Dyrektywa RED II wskazuje, że: *umowa zakupu odnawialnej energii elektrycznej oznacza umowę, na podstawie której osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup odnawialnej energii elektrycznej bezpośrednio od producenta energii elektrycznej*. Podmioty zainteresowane wykorzystywaniem wyłącznie zielonej energii w ramach swojej działalności zgrupowane są w organizacji RE100. Do podmiotów takich należą m. in.: Ikea, Adobe, Allianz, Apple, Aviva, Bank of America, BMW Group, Carlsberg Group, Coca-Cola, Danone⁵⁶. Zawieranie umów corporate PPA, ze względu na ich *in statu nascendi* w Polsce, wymaga ograniczenia cywilno-prawnej swobody kontraktowania poprzez wprowadzenie do prawa powszechnie obowiązującego przepisów, które będą nakazywały stronom takiej umowy uregulować niezbędne warunki umowy określone przez ustawodawcę.

2.3.3.3. Wojewoda

Bez wątpienia w analizie układu kompetencyjnego organów odpowiedzialnych za realizację polityki energetycznej istotne miejsce zajmują kompetencje wojewody. Zgodnie z art. 152 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁷ wojewoda⁵⁸ jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a także organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego⁵⁹. Jak wynika z ogólnych kompetencji wojewody, powinien on zapewnić współdziałanie organów wykonujących zadania publiczne na terenie województwa, co będzie również dotyczyć zadań z zakresu transformacji energetycznej i neutralności klimatycznej.

W zakresie szczegółowych kompetencji określonych przepisami Prawa energetycznego należy wskazać na art. 5g, ust. 1 PE, w myśl którego wojewodowie przekazują dotacje gminom kwot na wypłatę dodatków energetycznych, w granicach określonych na ten cel w budżecie państwa, co jest powiązane z art. 114 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁶⁰, stanowiącym o dysponowaniu przez wojewodów częściami budżetowymi. Szczegółowe zasady udzielenia dotacji regulują dalsze przepisy art. 5g PE, które określają przede wszystkim terminy składania wniosków oraz współdziałania wojewody, w zakresie udzielania dotacji, z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Istotna kompetencja wojewody wynika ponadto z art. 11 ust. 1-5 PE określającym, że w przypadku zagrożenia m.in. bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na długookresowym braku równowagi na rynku paliwowo energetycznym, wojewoda może zastosować ograniczenia w dostarczaniu i poborze w odniesieniu do paliw stałych oraz ciepła. Co warto podkreślić, wojewoda bada także zgodność gminnych planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz obowiązującym przepisami, uchwalanych na podstawie art. 19 ust. 8 PE, co wynika z kompetencji nadzorczych wojewody w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały, ustalonej w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym⁶¹ [Karski, 2004]⁶². Uchwała rady gminy może być zaskarżona do sądu administracyjnego także na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przez każdego, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie uchwalenia założeń⁶³.

Analiza przepisów innych ustaw, tj. o odnawialnych źródłach energii oraz elektromobilności i paliwach alternatywnych doprowadza do wniosku o braku wyraźnych podstaw prawnych do wykonywania zadań przez wojewodę w tym zakresie⁶⁴.

2.4. Przykłady barier transformacji energetycznej w regulacjach szczególnych

2.4.1. Elektromobilność

Elektromobilność stanowi niewątpliwie poważne wyzwanie dla samorządów w Polsce, zainteresowanych rozwojem systemu transportowego napędzanego energią elektryczną, w tym dla województwa dolnośląskiego. Trzeba pamiętać, że z jednej bowiem strony istnieje zapotrzebowanie na nową flotę dla autobusowej komunikacji miejskiej oraz samochodów, z drugiej strony niezbędna jest budowa możliwie gęstej infrastruktury stanowisk szybkiego oraz wolnego ładowania, które warunki dla eksploatacji rozbudowywanej floty pojazdów. Ponadto, ważne jest także finansowanie sfery badawczo-rozwojowej, jako że elektromobilność pociąga za sobą konieczność tworzenia i dyfuzji nowoczesnych technik i technologii [Bobowski, Gola, 2019].

Najważniejszym aktem prawnym odnoszącym się *in concreto* do kwestii elektromobilności jest ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶⁵. Ustawa ta implementuje do polskiego porządku prawnego przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych⁶⁶. Wskazany akt prawa krajowego określa: zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury służącej do wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie, zwanej dalej „infrastrukturą paliw alternatywnych”, w tym wymagania techniczne, jakie ma spełniać ta infrastruktura; obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych; obowiązki informacyjne w zakresie paliw alternatywnych; warunki funkcjonowania stref czystego transportu; krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz sposób ich realizacji (art. 1 u.e.p.a.). Analizując zakres przedmiotowy tego aktu prawnego zwrócić trzeba uwagę na fakt, że unormowania w nim zawarte obejmują swoim zakresem przede wszystkim regulacje odnoszące się do dwóch rodzajów paliw alternatywnych: energii elektrycznej oraz gazu ziemnego (w postaci CNG bądź LNG). 2020 roku. Natomiast w znikomym zakresie uregulowano w niej zastosowanie wodoru jako paliwa alternatywnego. Jak zauważają K. Kokocińska i P. Lissoń wynika to z faktu, iż decyzję dotyczącą rozwijania punktów tego rodzaju ustawodawca unijny pozostawił państwom członkowskim [Kokocińska, Lissoń, 2020]. Wdrożenie mechanizmów elektromobilności powinno wpłynąć na polepszenie jakości powietrza i obniżenie poziomu hałasu oraz zdynamizowanie rozwoju innowacji technologicznych w europejskim przemyśle związanym z paliwami alternatywnymi [Kokocińska, Lissoń, 2020]. Ponadto, zwiększy się rozwój rynku nowoczesnych technologii o konkurencyjności na poziomie międzynarodowym oraz rozwój segmentu autobusów elektrycznych na poziomie przedsiębiorstw oraz ich potencjału badawczo-rozwojowego [Bobowski, Gola, 2019].

Ze sferą elektromobilności związanych jest wiele programów mających na celu wdrożenie rozwiązań związanych ze stosowaniem odnawialnych źródeł energii; np. duże znaczenie w kontekście problematyki transportu publicznego w ośrodkach miejskich ma rządowy program E-bus, wpisujący się w jeden z pięciu filarów PROR, tj. reindustrializację⁶⁷. Można wskazać, że program E-bus zakłada rozwój potencjału produkcyjnego segmentu autobusów elektrycznych w Polsce, ukierunkowany na prace badawczo-rozwojowe oraz wykreowanie produktu pod postacią polskiego autobusu elektrycznego przy udziale sześciu wiodących producentów tego rodzaju pojazdów w Polsce, tj. Solaris, Ursus BUS, Volvo, Man, Scania oraz Autosan (Bobowski, Gola, 2019). Aby odpowiednie programy mogły zostać wdrożone potrzebne jest też właściwe zastosowanie instytucji prawa zamówień publicznych. Polski normodawca tworząc regulacje systemu zamówień publicznych uwzględnia uwarunkowania związane z ochroną środowiska naturalnego⁶⁸. Co ważne, wpływ na polepszenie jakości powietrza będzie miało stosowanie w praktyce norm odnoszących się do tzw. zielonych zamówień publicznych (ang. *green public procurement*). Stanowią one proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku. Zauważa się, że zielone zamówienia publiczne mogą zapewnić organom publicznym oszczędności finansowe, a towary zakupione w ten sposób pozwalają zwiększyć tzw. efektywność energetyczną przy jednoczesnym zredukowaniu emisji CO₂ (Bobowski, Gola, 2019).

2.4.2. Odnawialne źródła energii

Dostosowanie prawa polskiego do prawa unijnego, m.in. w zakresie dyrektywy 2009/28/WE stanowiło asumpt do przyjęcia ustawy OZE. Polska była bowiem zobowiązana do przyjęcia ww. ustawy do dnia 5 grudnia 2010 r., a dalsza zwłoka w tym zakresie spowodowałaby nałożenie na państwo wielomilionowych kar związanych z brakiem implementacji prawa. Szersze spojrzenie na tę problematykę pozwala dostrzec inne czynniki różnorodnej natury przemawiające za przyjęciem OZE, a za najważniejsze z nich uznawano:



zapewnienie zrównoważonego rozwoju źródeł odnawialnych i właściwego ich wykorzystania, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska, a także wytwarzanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie energii elektrycznej czy ciepła⁶⁹. Ważna była przy tym systematyzacja i standaryzacja procedur ujętych w jednym akcie prawnym.

Przepisy OZE, jako najważniejszej ustawy w zakresie odnawialnych źródeł energii, spowodowały wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych oraz konieczność nowelizacji przepisów obowiązujących ustaw, m.in. Prawa energetycznego. Co warto podkreślić, wprowadziła ona pojęcie odnawialnych źródeł energii, rozumiejąc je jako niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów, a także prosumenta stanowiącego połączenie “producenta” i “konsumenta”, oznaczającego końcowego wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii. Definicja ta została poszerzona względem jej pierwotnego brzmienia⁷⁰.

Ustawa pod względem przedmiotowym reguluje wiele istotnych kwestii, z których za jedną z kluczowych należy uznać problematykę przyłączenia do sieci z uwagi na zwiększenie konkurencyjności rynku energetycznego, zdefiniowanie pojęcia instalacji odnawialnego źródła energii do sieci i podziału tych instalacji [Przybylska-Cząstkiewicz, 2017]. Utworzenie mikro, małych i makro instalacji ułatwiło inwestowanie w OZE i podkreśliło znaczenie funkcjonowania przedsiębiorstw w sektorze energetycznym [Dziaduszyński, Trupka, Trupkiewicz, 2018]. Ustawa tworzy również zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego lub biopłynów oraz wytwarzania biogazu rolniczego lub biopłynów, a także reguluje kwestie mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego oraz ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii, co z kolei jest powiązane z tematyką klastrów energii.

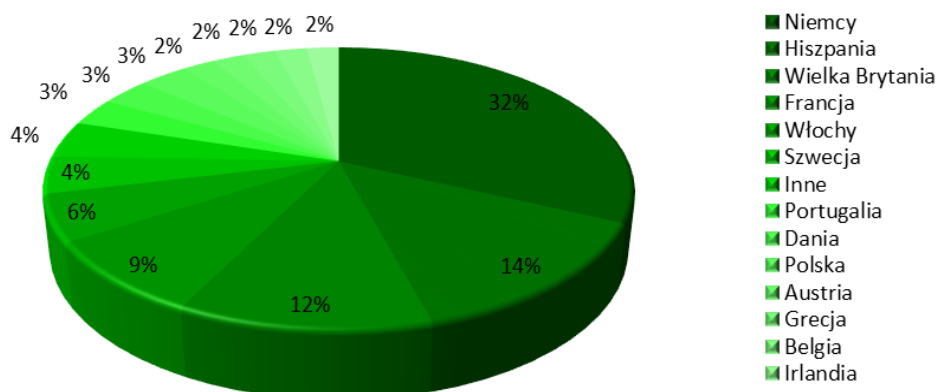
Rozwój OZE stanowi jedną z najbardziej perspektywicznych kierunków rozwoju polskiej gospodarki. Ostatnie raporty NIK wskazują na kilka najważniejszych zagrożeń i potrzeb zmian w zakresie OZE, do których należy wskazać stosowanie rozwiązań o charakterze prawnym i organizacyjnym, zwiększających przewidywalność wśród inwestorów OZE, m.in. w zakresie wydawania rozporządzeń o cenach referencyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem raz ustalanie na co najmniej roczne okresy harmonogramu aukcji oraz ich konsekwentne przeprowadzenie, a także rozważenie zasadności uwzględniania przy ustalaniu cen referencyjnych szerokiego zakresu czynników, niewpływających na koszty energii według zasad makroekonomii⁷¹.

2.4.3. Lądowa energetyka wiatrowa

Przedstawiona wcześniej niespójność na tle harmonizacji polityk w zakresie energii i klimatu ma wpływ na powstawanie barier legislacyjnych w obszarze energetyki. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie jest to jedna przyczyna hamująca rozwój OZE w Polsce, ponieważ możemy równocześnie obserwować sytuację odwrotną, kiedy polityka krajowa podąża za celami unijnymi, a ustawodawstwo pozostaje do niej w opozycji. Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do regulacji ustawowej dla lądowej energetyki wiatrowej.

Celem poszerzenia percepcji w spojrzeniu na tę problematykę warto rozpocząć od wskazania jak pozycjonuje się Polska względem pozostałych państw Europy (nie tylko UE, bo z uwzględnieniem Wielkiej Brytanii) wytwarzających energię z siły wiatru. Na poniższym wykresie została przedstawiona całkowita moc zainstalowana łącznie z lądowej (*onshore*) i morskiej (*offshore*) energetyki wiatrowej w poszczególnych państwach europejskich według najnowszych danych z lipca 2020 r. Z danych WindEUROPE wynika, że obecnie 7 na 17 państw w Europie wytwarza energię z *offshore*, natomiast wszystkie z państwa poza Maltą wytwarzają energię z *onshore*. Całkowita moc zainstalowana z wiatru wynosi 195,5 GW, w tym 173,3 GW *onshore* i 23,2 GW *offshore*. Polska aktualnie ma zainstalowanych 6,3 GW mocy wyłącznie z lądowych mocy wiatrowych. Z sumy celów państw wyznaczonych w krajowych planach w zakresie energii i klimatu wynika, że do końca 2020 r. ma zostać zainstalowanych 396,788 MW energii z wiatru w Europie, 339,718 MW w UE, a w Polsce 22 GW. Nowo przyjęta ustawa szczególna dla morskiej energetyki zakłada, że pierwsza energia z *offshore* zostanie wytworzona w Polsce w 2025 r.⁷². Fakt ten świadczy o wielkim wyzwaniu, jakim będzie wywiązanie się Polski z celu w zakresie rozwoju energetyki wiatrowej, biorąc pod uwagę znacznie niższy potencjał mocy lądowej energetyki wiatrowej (WindEUROPE, 2020).

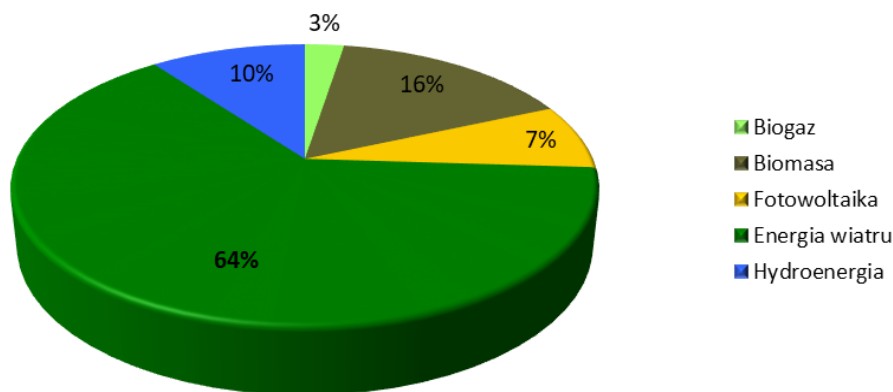
Wykres 2. Całkowita moc zainstalowana z energetyki wiatrowej w Europie do lipca 2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie WindEUROPE report 2020

Dane Urzędu Regulacji Energetyki przedstawiają, że w Polsce do 30 czerwca 2020 r. zostało zainstalowanych 9 474,910 MW mocy z OZE, w tym 6 039,900 MW z wiatru. Wynika z nich, że pierwsza energia z instalacji OZE została wytworzona w Polsce w 2005 r., a największy wzrost mocy zainstalowanej można obserwować od 2016 r.⁷³

Wykres 3. Moc zainstalowana w Polsce ze źródeł odnawialnych energii według stanu na 2020



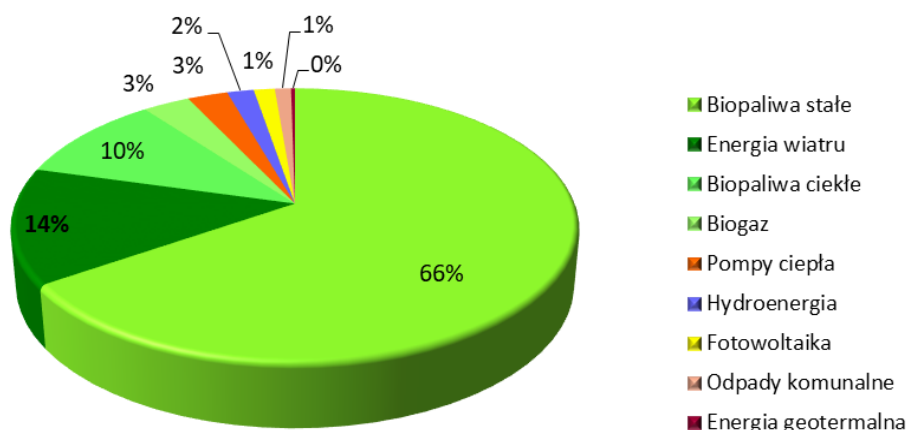
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Regulacji Energetyki

Główny Urząd Statystyczny (zwany dalej „GUS”) w najnowszym raporcie przedstawia, że obecnie w 2019 r. w Polsce wyprodukowano 25 378 GWh energii z OZE, w tym 15 107 GWh z wiatru⁷⁴. Z danych GUS wynika, że udział *zielonej* energii w Polsce stanowi 12,18 % w końcowym zużyciu energii brutto. Łączna wartość energetyczna pozyskanej energii ze OZE w Polsce w 2019 r. wyniosła 110 000 MWh.

Poniższy wykres oparty na danych GUS, podobnie jak wcześniejszy przedstawia moc zainstalowaną poszczególnych źródeł odnawialnych w Polsce. Widoczna jest znacząca dysproporcja między danymi URE, a GUS, jednakże należy wziąć pod uwagę, że URE nie pokazuje pełnej struktury paliwowej, a dane GUS są oparte na pomiarach z 2019 r. Jednakże, wykresy te pokazują rosnący udział OZE w Polsce, a w tym dominację energii pozyskiwanej z siły wiatru na lądzie⁷⁵.



Wykres 4. Moc zainstalowana w Polsce ze źródeł odnawialnych według stanu na 2019 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Zaprezentowanie powyższych danych miało na celu zobrazowanie, że rozwój energetyki odnawialnej jest faktem, a także pokazania jak wygląda polska perspektywa na tle Europy. Niewątpliwie, potencjał energetyki wiatrowej pozwala na możliwie najszybsze odejście od paliw kopalnych. Nawet, jeśli Polska nie wyznaczy daty dekarbonizacji, to coraz bardziej dynamiczny prosumeryzm wyłączy węgiel z miksu energetycznego. Obecnie można mówić o spójności celów polityki energetycznej z rozwojem energetyki wiatrowej, jednakże wciąż blokadą jest regulacja ustawowa w tym zakresie. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁷⁶ w art. 4 ustanawia dwa ograniczenia lokalizacji elektrowni wiatrowej. Pierwsze, zawarte w art. 4 ust. 1 wprowadza konieczność lokalizacji elektrowni wiatrowej w odległości równej co najmniej dziesięciokrotności jej wysokości mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli (tzw. zasada 10H). Drugie, wskazane w art. 4 ust. 2 wprowadza obowiązek zachowania tej odległości także w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody. Po odkodowaniu ich z ww. przepisu, mającego charakter normy odsyłającej, do takich form należą: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary NATURA 2000 oraz leśne kompleksy promocyjne. Biorąc pod uwagę stale postępujący proces urbanizacji oraz fakt, że obszary chronione na Dolnym Śląsku stanowią ok. 18,6 % powierzchni województwa, to regulacja ta stanowi znaczącą blokadę rozwoju energetyki wiatrowej⁷⁷. Uwzględnić należy również, że nie na wszystkich obszarach niepodlegających wyłączeniu ustawowemu do lokalizacji elektrowni wiatrowych panują warunki sprzyjające wietrzności, co jeszcze bardziej zawęża możliwość wdrażania energii z *onshore* na Dolnym Śląsku. Dlatego analiza ta stanowi postulat dokonania stosowanych zmian w tym zakresie.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pojawiły się założenia przygotowywanej nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, która ma zostać przyjęta w II kwartale 2021 r. Utrzymana ma zostać zasada 10H z zastrzeżeniem, że gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP) będzie mogła przyjąć inną odległość, ale nie mniejszą niż planowana minimalna odległość w nowelizacji (nie podano jej w projekcie).

Podstawą dla określania minimalnej odległości od zabudowań mieszkalnych mają być wyniki przeprowadzonej prognozy oddziaływania na środowisko (m.in. emisji hałasu na otoczenie i zdrowie mieszkańców). Finalna odległość od zabudowań mieszkalnych ma być weryfikowana i określana w ramach procedury wydawania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla danej inwestycji na podstawie szczegółowego raportu oddziaływania na środowisko przy zachowaniu nowej minimalnej odległości od zabudowań mieszkalnych⁷⁸.

WNIOSKI DE LEGE LATA

1. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stanowi podstawowe zadanie organów władz publicznych.
2. Dynamika zmian prawa, niejednoznaczne brzmienie przepisów oraz niejednokrotnie skomplikowany charakter procedur stanowią czynniki utrudniające funkcjonowanie systemu.
3. Duża częstotliwość aktualizacji polityki energetycznej nie sprzyja stabilności regulacyjnej oraz powoduje niepewność inwestycyjną po stronie przedsiębiorstw energetycznym, co stanowi czynnik opóźniający transformację energetyczną.
4. Import niskoemisyjnego gazu ziemnego zabezpiecza w perspektywie krótkoterminowej rozwój OZE, pozwalając na rezygnację z paliw kopalnych, lecz w perspektywie długoterminowej konieczne jest inwestowanie w energetykę zeroemisyjną, w tym źródła lokalne.
5. Wskazana rola samorządu terytorialnego w krajowym planie w zakresie energii i klimatu determinuje przyszły kierunek regionalno-lokalnej transformacji energetycznej.
6. Planowanie energetyczne w jednostkach samorządu energetycznego stanowi determinant ich rozwoju.
7. Regulacja zawarta w art. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych znacząco ogranicza obszary inwestycji w energetykę wiatrową i z racji największej efektywności energetyki wiatrowej przyczynia się do opóźnienia rozwoju odnawialnych źródeł energii.
8. Elektromobilność stanowi niewątpliwie poważne wyzwanie dla samorządów w Polsce, zainteresowanych rozwojem systemu transportowego napędzanego energią elektryczną, w tym dla województwa dolnośląskiego.
9. Wdrożenie odpowiednich programów dotyczących elektromobilności wymaga właściwego zastosowanie instytucji Prawa zamówień publicznych.
10. Rozwój OZE stanowi jeden z najbardziej perspektywicznych kierunków rozwoju polskiej gospodarki.
11. Zielone zamówienia publiczne mogą zapewnić organom publicznym oszczędności finansowe, a towary zakupione w ten sposób pozwalają zwiększyć tzw. efektywność energetyczną przy jednoczesnym zredukowaniu emisji CO₂.
12. Ustawodawca przyznaje Prezesowi URE szereg kompetencji w sferze regulowania sektora OZE w Polsce.
13. Aukcja jest formą pomocy publicznej skierowaną do wytwórców energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.
14. Aukcja musi być przyznawana na zasadach konstytuowanych w prawie wtórnym UE.
15. Wojewoda uzyskał znaczące uprawnienia w zakresie rozwoju w gminie energii odnawialnej, posiadając kompetencje nadzorcze.

WNIOSKI DE LEGE FERENDA

1. Działania podejmowane w ramach bezpieczeństwa energetycznego powinny być ukierunkowane na zwiększenie udziału nowych źródeł energii i racjonalne wykorzystanie dotychczas zainstalowanych mocy.
2. Niezbędne jest racjonalne i przemyślane planowanie długoterminowe polityki energetycznej, zapobiegające częstym aktualizacjom, a jednocześnie wyznaczanie odważnych celów w zakresie transformacji energetycznej.
3. Odpowiedzialne określenie przez Radę Ministrów poziomu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego stanowi cel przyspieszenia odejścia od węgla w perspektywie krótkoterminowej oraz dostosowania infrastruktury gazowej do zasilania paliwami zeroemisyjnymi w perspektywie długoterminowej (typu biogaz, biometan, zielony wodór).
4. Zwiększenie stopnia niezależności Prezesa URE przyczynia się do zwiększenia efektywności rynku energii oraz rozwoju gospodarki państwa.
5. Konieczne jest zwiększanie niezależności organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania energetycznego.
6. Kompetencje wojewody powinny być realizowane z zachowaniem niezależności jednostek samorządu terytorialnego, w tym szczególnie gmin, co wymaga zwiększenia roli sądów w sprawowaniu kontroli rozstrzygnięć nadzorczych wojewody.
7. Konieczne jest silne zaakcentowanie roli samorządu w polityce energetycznej ze względu na jego znaczącą rolę w procesie transformacji energetycznej.
8. Dopuszczanie do udziału w aukcjach odnawialnych źródeł energii wyłącznie wytwórców energii z nowych instalacji celem wsparcia nowoczesnej technologii pozwoli na podnoszenie efektywności energetycznej.
9. Wymagane jest wzmacnianie prosumeryzmu, którego tempo rozwoju decyduje o dekarbonizacji.
10. Istotne jest zlikwidowanie bariery lokalizacji elektrowni wiatrowych zawartej w art. 4 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych celem integracji prawa z polityką energetyczną, a w konsekwencji umożliwieniem rozwoju energetyki wiatrowej.
11. Ze względu na coraz powszechniejsze wykorzystywanie instrumentu umowy Corporate PPA (Power Purchase Agreement) uregulowania te powinny zostać zawarte w Prawie energetycznym lub w ustawie OZE.
12. Istnieje konieczność promowania elektromobilności w celu zwiększenia świadomości społeczeństwa.



PRZYPISY

- ³⁹ Zob. art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.) zwanej dalej Prawo energetyczne lub w skrócie PE.
- ⁴⁰ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej Polski do 2040 roku (M.P. poz. 264), zwanej dalej „PEP 2040”.
- ⁴¹ Natomiast regulacja nieobowiązującej już Polityka energetyczna Polski do roku 2030 r. wskazywała na wymóg zapewnienia odpowiedniej ilości dostaw energii elektrycznej po rozsądnych cenach przy równoczesnym zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Zob. załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11)
- ⁴² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, (COM(2014) 15 final).
- ⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/04/21/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>.
- ⁴⁴ Na posiedzeniu dnia 18 grudnia 2019 r. Komitet do Spraw Europejskich przyjął Krajowy plan w zakresie energii i klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki działania. Wersja 4.1. (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pl_final_necp_main_pl.pdf) [dostęp: 02.05.2021] zwany dalej w skrócie KPEiK. Dokument został przekazany Komisji Europejskiej dnia 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych.
- ⁴⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.);
- ⁴⁶ Uchwała Nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5153).
- ⁴⁷ Uchwała Nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5155).
- ⁴⁸ Uchwała Nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5154).
- ⁴⁹ Zob. art. 1 Prawa energetycznego; Z. Muras, M. Swora, op. cit.
- ⁵⁰ Ustawa z dnia z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2020 r. poz. 261).
- ⁵¹ Zgodnie z art. 5 Europejskiego prawa o klimacie, Komisja Europejska dokona pierwszej oceny postępów państwa w dążeniu do realizacji celów klimatycznych do 30 września 2023 r. i następnie cyklicznie co 5 lat, Wniosek w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (COM/2020/80 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN> [dostęp: 02.05.2021].
- ⁵² Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej Bruksela, dnia 11 grudnia 2020 r. (EUCO 22/20); (<https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf>) [dostęp: 12.12.2020].
- ⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256).
- ⁵⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460).
- ⁵⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575).
- ⁵⁶ Climate Group RE100 skupia kilkuset członków z całego świata a ich liczba ciągle rośnie (ze 116 wg stanu na koniec 2019 r. w tym: 17 w Afryce, 37 w Europie, 15 w Ameryce Płn, 8 w Ameryce Płd, 4 w Oceanii i 35 w Azji, do 292 na koniec 2020 r.) zob.: RE100 (there100.org) [dostęp: 28.12.2020].
- ⁵⁷ Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- ⁵⁸ Wojewoda stanowi organ administracji rządowej i w tym charakterze kieruje pracą oraz zapewnia warunki działania rządowej administracji zespolonej w województwie, jak też organów administracji niezespolonej w województwie. Ponadto koordynuje i wykonuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także wydaje decyzje w sprawach indywidualnych (W. Skrzydło, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, lex.pl). Szczegółowe uregulowanie kompetencji wojewody nastąpiło w ustawach, a zwłaszcza w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 z późn. zm.).

- ⁵⁹ Zob. art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.
- ⁶⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 205).
- ⁶¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwana dalej w skrócie u.s.g.
- ⁶² Zob. też np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 marca 2004 r., sygn. II SA/Wr 1005/02, orzeczenia.nsa.gov.pl.
- ⁶³ Zob. postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2017 r., sygn. II SA/Bd 1466/16, orzeczenia.nsa.gov.pl.
- ⁶⁴ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 4 grudnia 2015 r., sygn. NK-3.4131.332.2015.KD. [https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/\(20151218.152603\).rn_332.pdf](https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/(20151218.152603).rn_332.pdf) [dostęp: 12.12.2020]. Istotą przesłanek stwierdzenia nieważności załącznika uchwały Nr XIV/70/2015 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony środowiska dla miasta Sławno na lata 2015-2018 z perspektywą do roku 2021” było umieszczenie Wojewody Zachodniopomorskiego jako jednego z podmiotów uczestniczących w realizacji tego Programu, w sytuacji gdy żaden z przepisów prawa nie przyznaje wojewodom uprawnień do realizacji takich zadań.
- ⁶⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 908), zwana dalej w skrócie u.e.p.a.
- ⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. U. UE L 307 z dnia 28 października 2014 r., s. 1).
- ⁶⁷ Program E-bus: Polski Autobus Elektryczny, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Warszawa 2018, dostępne online: <http://www.mpit.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/kluczowe-projekty/program-e-bus-polski-autobus-elektryczny/> [dostęp: 17.12.2020]
- ⁶⁸ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/zielone-zamowienia/wprowadzenie> [dostęp: 17.12.2020].
- ⁶⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 9 października 2012, s. 4 i n. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2604>, [dostęp: 17.12.2020].
- ⁷⁰ Obecnie pojęcie prosumenta oznacza odbiorcę końcowego wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem, że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443).
- ⁷¹ NIK, Informacja o wynikach kontroli. Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zielona-energia-dostala-zadyski.html>, [dostęp: 17.12.2020].
- ⁷² Zob. art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234).
- ⁷³ Urząd Regulacji Energetyki, Potencjał krajowy OZE w liczbach, Moc zainstalowana [MW], wg stanu na 31.12.2020r., 2020, <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.htm> [dostęp: 28.04.2021].
- ⁷⁴ Główny Urząd Statystyczny, Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2018 i 2019, 2020, Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Środowisko. Energia / Energia / Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2018 i 2019; [dostęp: 6.12.2020].
- ⁷⁵ Główny Urząd Statystyczny, Energia ze źródeł odnawialnych w 2019 r., 2020, Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Środowisko. Energia / Energia / Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2018 i 2019; [dostęp: 6.12.2020].
- ⁷⁶ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 981 z późn. zm.);
- ⁷⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030, s. 10, 2018, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/projekt_strategii-/SRWD_2030_calosc_druk.pdf [dostęp: 6.12.2020].
- ⁷⁸ https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r62854081913,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych-.html?fbclid=IwAROPtrsTxHkqKRzz-dZ9oHW0Bwp5pSri5ITfDMeTBjIr-kQxadIM2U9_ljT0 [dostęp: 30.04.2021].



LITERATURA

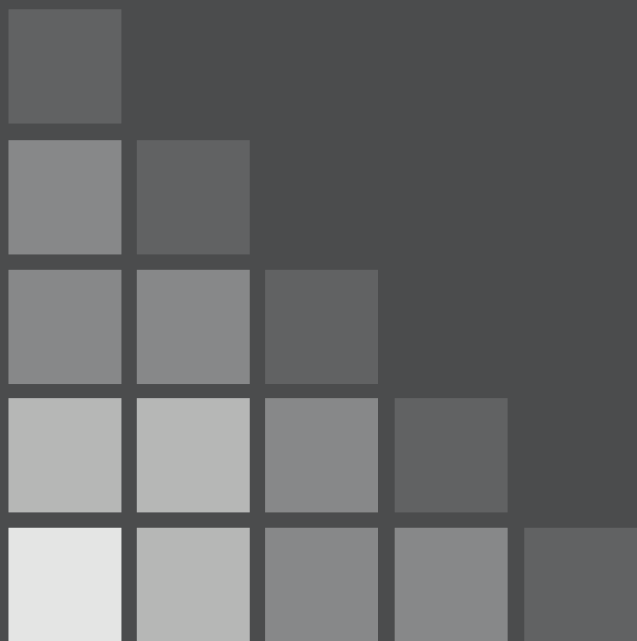
- Bobowski S., Gola J.**, Elektromobilność w systemie zamówień publicznych: aspekty prawne i ekonomiczne [w:] Kokocińska K., Kola J. (red.), Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności, Warszawa 2019, s. 131-148
- Borgosz-Koczwara M., Herlender K.**, Bezpieczeństwo energetyczne a rozwój odnawialnych źródeł energii, „Energetyka” 2008, Tom nr 3, s. 194-197
- Celińska-Grzegorzczuk K.**, Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom 10, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2014
- Cudak, A.**, Weryfikacja rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2014, nr 7, s. 8
- Czech A.**, Uwarunkowania polskiej polityki energetycznej kontekście postulatów zrównoważonego rozwoju, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 269, s. 50
- Długosz T.**, Bezpieczeństwo energetyczne i innowacyjność [w:] A. Walszek-Pyziół (red.), Regulacja. Innowacja w sektorze energetycznym, Warszawa 2013, s. 35
- Dziaduszyński K, Tarka M, Trupkiewicz i in.**, Rozwój odnawialnych źródeł energii w sektorze Mikro Makro i Średnich przedsiębiorstw, w tym możliwość zastosowania rozwiązań prosumenckich, Stan obecny i perspektywy rozwoju (opracowanie ministerialne), s. 4-7
- Elżanowski F.**, Komentarz do art. 3 [w:] Muras Z. (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2010, lex.pl
- Gola J, Przybylska M.**, Krajowy parlament jako regulator sektora energii odnawialnej, [w:] M. Szydło, W. Szydło (red.), Parlament jako instytucjonalny uczestnik sektorów sieciowych. Wrocław 2014
- Kaliski M., Staśko D.**, Monitoring bezpieczeństwa energetycznego Polski do roku 2020, „Polityka Energetyczna” 2007, Tom 10, z. 2, s. 11
- Karski L.**, Kompetencje wojewody w obszarze energii odnawialnej, „Czysta Energia” 2004, nr 5, s. 12-13
- Kokocińska K, Lissoń P.**, Komentarz do art. 1, [w:] Kokocińska K., Pokrzywniak J. (red.), Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz, Warszawa 2020, legalis.pl
- Muras Z.**, Gmina a lokalny rynek energii elektrycznej i ciepła - uwarunkowania prawne, „Elektroenergetyka” 2003, nr 6, s. 385 i n.
- Muras Z., Swora M.**, Prawo energetyczne. Komentarz. Tom nr 1, lex.pl
- Pinkas A., Nowakowski R.**, Nowy system aukcji OZE w Polsce. Analiza systemu aukcyjnego w latach 2019 i 2020 na podstawie zmian w Ustawie o OZE, Regulaminie aukcji oraz projekcie Rozporządzenia w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2020 r., Centrum Informacji o Rynku Energii 2020, https://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252F2019%252Faukcje_oze_20191211.pdf
- Pyziół W., Walaszek-Pyziół A.**, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 1999, lex.pl.
- Przybylska M.**, Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych, Toruń 2012
- Przybylska M.**, Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, Warszawa 2019,
- Przybylska-Cząstkwicz M.**, Prawne uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce po 2015 r., „Polityka Energetyczna” 2017, Tom 20, Zeszyt 1, s. 104-106.
- Szydło M.**, Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki, „Studia Prawnicze” nr 3/2004, s. 55 i nast.
- Szydło M.**, Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych, Warszawa 2013
- Tomaszewski K.**, Rola czynnika ludzkiego w kształtowaniu polityki energetycznej współczesnego państwa, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2020, Nr 1, s. 147-149.
- WindEUROPE, 2020, <https://windeurope.org/data-and-analysis/>



3

Asymetria informacji w zakresie dostępu do rozwiązań prawnych i technologicznych na rynku energetycznym

(A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak)





3.1. Wprowadzenie

Zagadnienie asymetrii informacji jest podnoszone jako jeden z elementów charakterystyki w odniesieniu do większości działań administracji publicznej, zwłaszcza gdy administracja posługuje się metodami władczymi. Władczość administracji przejawia się nie tylko nierównością stron stosunku administracyjnoprawnego, która wynika z tego, że to zawsze organ administracji publicznej rozstrzyga ostatecznie o zakresie praw i obowiązków adresata decyzji administracyjnej, ale też kształtowaniem każdej wręcz sytuacji administracyjnoprawnej, w której znajdują się uczestnicy rynku energetycznego w każdym z jego segmentów. Jeśli nawet współcześnie w nauce prawa administracyjnego rozważa się koncepcje modyfikujące znacznie tradycyjne rozumienie publicznego prawa podmiotowego [Jakimowicz 2002] jako roszczenia prawnego strony opartego na jej interesie prawnym wynikającym z normatywnej kwalifikacji interesu faktycznego o tzw. uzasadnione oczekiwanie osoby zainteresowanej określonym zachowaniem organu administracyjnego [Lemańska 2016] czy też tzw. prawa refleksowe podmiotu żądającego zajęcia się przez organ jego sprawą [Jakimowicz 2006]⁷⁹, nie zmienia to pozycji organu administracyjnego, jako tego, który dysponuje informacją niezbędną do kwalifikacji stanu faktycznego rodzącej prawo podmiotowe czy refleksowe, względnie uznającej uzasadnione oczekiwanie. Zważyć należy, że wszelkie czynności podejmowane przez organy administracyjne bez względu na ich formę prawną⁸⁰ mieszczą się z reguły w sferze policii administracyjnej względnie reglamentacyjnej, ale zwłaszcza administracji regulacyjnej [Boć 2013], a te wiążą się z dominującą pozycją także w zakresie dysponowania informacją niezbędną do ich wykonywania.

3.2. Geneza koncepcji asymetrii informacji

Początki zainteresowania zjawiskiem asymetrii informacji i jej konsekwencjami bezspornie wiążą się z osobą G. A. Akerlofa⁸¹. W opublikowanym w 1970 r. artykule zaprezentował on przykłady asymetrii informacji na rynkach, które skutkują nieoptymalną alokacją zasobów i zastosowaniem prawa Kopernika-Greshama do oferowanych dóbr, czyli selekcji negatywnej [Akerlof 1970]. Jedną z konsekwencji poczynionych przez Akerlofa analiz było zakwestionowanie dogmatu niezawodności mechanizmu rynkowego i wskazanie niepoprawności modeli zakładających istnienie doskonałej informacji podmiotów rynkowych.

Termin „asymetria informacji” opisuje stan, w którym w odniesieniu do rzeczywistości uczestnicy rynku dysponują zróżnicowanymi informacjami lub w skrajnych przypadkach w ogóle zostają pozbawieni dostępu do informacji. Dwie różne informacje lub ich brak o tym samym produkcie, usłudze, regulacji lub innym obiekcie, powoduje powstawanie asymetrii informacji. Dotychczas nie udało się wypracować jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji asymetrii informacji (inaczej asymetryczności). Wypracowano jednak pewne elementy przedmiotowe omawianego pojęcia oraz zjawiska, które należy z nim wiązać. W języku greckim słowo „asymetria” oznacza niewspółmierność, zgodnie zaś z definicją Słownika języka polskiego *jest to brak lub naruszenie symetrii, niewspółmierność, brak proporcji, odpowiedniości lub zgodności pomiędzy częściami podmiotu*. W rozumieniu matematycznym natomiast asymetria stanowi cechę „relacji polegającą na tym, że jeśli ta relacja zachodzi między x a y , to wówczas nie zachodzi między y a x ”. Przy przekształceniu symetrycznym może dojść do zdeformowania obiektów, ale przy zachowaniu podobieństw przed przekształceniem i po nim. Przy przekształceniu asymetrycznym może dojść do nieprzystawalności, odmienności lub też nieproporcjonalności obiektów będących przedmiotem przekształcenia.

3.3. Znaczenie zjawiska asymetrii informacji dla działań na rzecz transformacji energetycznej

Wydaje się truizmem podkreślenie negatywnych skutków asymetrii informacji dla stanu zaufania do działania władzy publicznej, które zawsze jest wynikiem wielu zmiennych a przy tym nie jest stabilne, [Chrisidu-Budnik, Korczak 2018]. W doktrynie podkreśla się, że nie tylko uzyskanie zaufania, ale też jego utrzymanie wymaga nieustannych zabiegów ze strony organów władzy publicznej, dla których odpowiednia polityka informacyjna wydaje się być wręcz kluczowa [Korczak 2015], ale także, że asymetria informacji przejawiająca się w istnieniu różnic w zasobie wiedzy wśród uczestników rynku, generuje koszty transakcyjne (związanych z zdobyciem informacji), które przyczyniają się do obniżenia efektywności alokacyjnej wymiany. Występowanie na rynkach asymetrii informacji związane jest z deficytami informacyjnymi oraz kosztami pozyskiwania informacji.

Redukcja kosztów pozyskiwania informacji zależy nie tylko od indywidualnej inicjatywy uczestnika rynku, ale także od tzw. efektywności technologicznej i instytucjonalnej [Green, Sheshinski 1975]. Efektywność instytucjonalna zależy od jakości wspierania mechanizmów rynkowych prowadzących do efektywnej alokacji dóbr na rynku. Zwłaszcza regulacje prawne powinny obniżać koszty transakcyjne, w myśl tzw. normatywnego prawa Coase'a [Coase 1960]⁸². Odniesienie powyższych ustaleń do regulacji prawnych ustalających warunki podejmowania działalności w zakresie dostarczania paliw i energii, wytwarzania energii OZE, wykorzystywania paliw alternatywnych oraz elektromobilności pozwala ocenić skalę asymetrii informacji.

3.3.1. Asymetria informacji z perspektywy kategorii podmiotowej uczestników rynku

Zauważyć wypada, że na rynkach występują dwa typy asymetrii informacji: pełna i niepełna [Oleński 2003]. Pełna asymetria zachodzi wówczas, gdy uczestnik rynku nabywa dobro, którego jakości nie był w stanie uprzednio zweryfikować. Niepełna asymetria występuje, gdy uczestnik rynku nie dysponuje informacją o nabywanych dobrach, ale może takowe informację z różnych źródeł pozyskać. Zdobywanie informacji łączy się jednak z poniesieniem kosztów transakcyjnych, mających swe przyczyny w większym czy mniejszym stopniu niepewności dokonywania transakcji. Otóż ta dycho-
tomia zjawiska asymetrii informacji doznaje dodatkowego zdywersyfikowania na rynku energetycznym z racji odmiennej sytuacji dostępu do informacji jego uczestników. Należy zatem ustalić ich kategorie, które dla potrzeb tej publikacji przedstawiają się następująco. Pierwszą kategorię stanowią organy administracji publicznej z uwagi na to, że to one decydują lub istotnie wpływają na decyzje (inicjując procedury legislacyjne) kształtujące warunki uczestnictwa na rynku pozostałych dwóch kategorii podmiotów. Drugą kategorię stanowią producenci energii, jej dystrybutorzy oraz dostawcy usług związanych z dostępem do sieci oraz systemów elektromobilnych. Wreszcie należy wymienić trzecią – docelową kategorię, którą są konsumenci, czyli odbiorcy energii i usług. To wstępne ustalenie pozwala zobrazować podmiotowy układ asymetrii informacji następująco:

Schemat 4. Podmiotowy układ asymetrii informacji



Źródło: opracowanie własne

Zarazem jednak należy zwrócić uwagę, że w ramach każdej z tych kategorii dochodzi do dalszych podziałów. W obrębie kategorii podmiotowej organów administracji publicznej występuje wewnętrzna asymetria informacji skoro organy jednostek samorządu terytorialnego kształtują warunki producentów energii i dostawców usług jak również dostępu do nich konsumentów jedynie na obszarze swojej właściwości miejscowej w ramach uprawnień nadanych im nie tylko ustawami, ale także rozporządzeniami wydanymi przez centralne organy administracji rządowej. Tym samym sytuacja tych organów jest słabsza niż organów centralnych, co prowadzi w doktrynie nawet do konstruowania pojęcia niepewności organu administracji publicznej i to nie tylko z racji konieczności ciągłego dokonywania wyboru między różnymi wartościami, którymi organ władzy publicznej musi się kierować [Puczek 2016], ale przede wszystkim z racji niepewności co do stanu prawa, na podstawie którego podejmuje od działanie, a także niepewności co do polityki nadzoru stosowanego wobec organów jednostek samorządu terytorialnego z racji poddania całej działalności samorządu terytorialnego nadzorowi sprawowanemu przez w zakresie tu analizowanym przez wojewodów oraz częściowo regionalne izby obrachunkowe [Korczak 2016]⁸³. Nieporównywalna jest pozycja Prezesa URE, czy ministra właściwego do spraw energii, w stosunku organów województwa, a nawet marginalne pojawiającego się powiat, a zwłaszcza gminy, która ma w świetle przepisów Prawa energetycznego odgrywać znaczącą rolę w kształtowaniu i prowa-



dzeniu polityki energetycznej, co przejawiają wystąpienia przedstawicieli gmin górniczych wyrażające obawy o przebieg transformacji energetycznej⁸⁴.

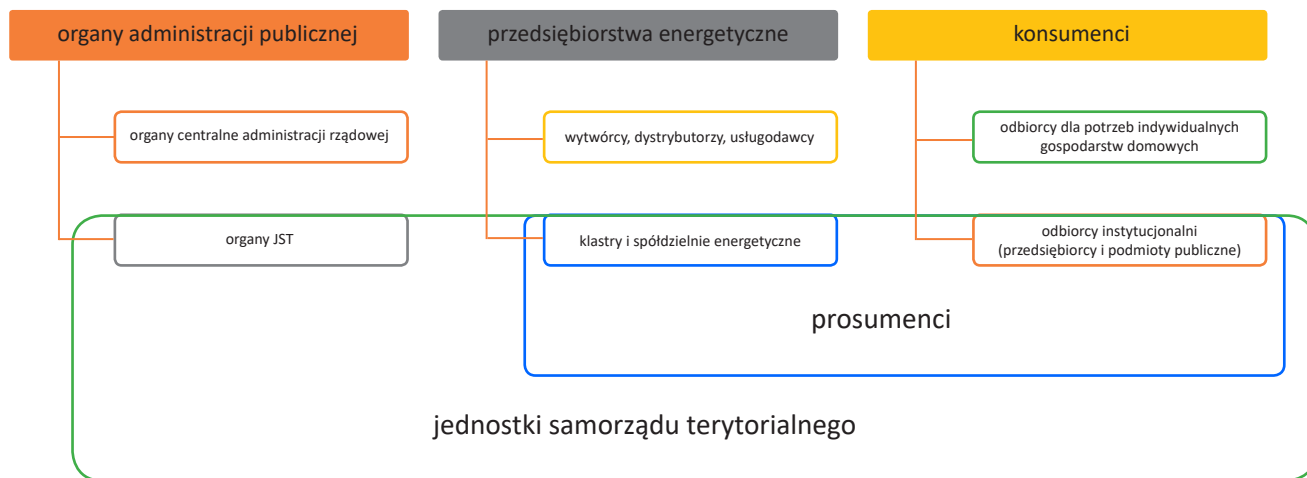
Również w kategorii producentów energii i paliw, dystrybutorów energii i paliw, a wreszcie podmiotów świadczących usługi, trzeba rozróżnić przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 3 pkt 12 i 4 PE na przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo w rozumieniu art. 3 pkt 12a PE, użytkowników systemu, o których mowa w art. 3 pkt 12b PE, podmioty przywożących w rozumieniu art. 3 pkt 12c PE, ale też wszelkiego rodzaju operatorów systemów (art. 3 pkt 24-27 PE), a także importerów i eksporterów oraz dostawców wewnątrzwspólnotowych energii i paliw (art. 3 pkt 12d-12i PE). Jednak na ich tle wytwórcy energii elektrycznej z OZE w mikroinstalacjach oraz małych instalacjach (rozdział 2 ustawy OZE) oraz z biogazu rolniczego lub biopłynów oraz wytwórcy biogazów i biopłynów (rozdział 3 ustawy OZE) mają zdecydowanie słabszą pozycję. Osobno należy rozpatrywać pozycję w tym układzie operatorów ogólnodostępnych stacji ładowania z art. 3 u.e.p.a.

Okazuje się też, że konsument to nie tylko odbiorca rozumiany jako dokonujący zakupu paliw lub energię na własny użytek (art. 3 pkt 13 PE) bez względu na czy jest odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej (art. 3 pkt 13b i 13c PE), ale też odbiorca końcowy, o którym mowa w art. 3 pkt 13a PE. Na ich tle inaczej zapewne przedstawia się sytuacja odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej (art. 3 pkt 13c PE) czy paliw gazowych (art. 3 pkt 13d PE), czyli osób, którym odpowiednio przyznano dodatek mieszkaniowy lub ryczałt na zakup opału na odrębnych zasadach, a zatem odbiorców zależnych w znacznym stopniu od dostępu do informacji o warunkach ich uzyskania. Wreszcie należy rozróżnić odbiorcę będącego osobą fizyczną dokonującego zakupu energii i paliw na potrzeby indywidualnego gospodarstwa domowego i odbiorcę będącego a w tym szczególnie odbiorcą przemysłowym w rozumieniu art. 52 ust. 6 ustawy OZE, czy też odbiorcę – konsumenta – będącego przedsiębiorcą bez względu na formę prawną prowadzenia działalności gospodarczej dokonującego zakupu energii i paliw na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej, a także będącego podmiotem publicznym, który dokonuje zakupu energii i paliw w związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi (np. na oświetlenie miejsc publicznych oraz dróg publicznych i ich części, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 PE).

Dzięki ustawie OZE w układzie pojawia się też podmioty hybrydowe. Przede wszystkim prosument, czyli w rozumieniu jej art. 2 pkt 27a odbiorca końcowy, który wytwarza energię elektryczną wyłącznie na własne potrzeby i wyłącznie z OZE nie prowadząc w tym zakresie działalności gospodarczej. Dla jego sytuacji pewność i zupełność informacji o warunkach wytwarzania i wykorzystywania tej energii przy obligatoryjnym połączeniu z sieciami ogólnodostępnymi jest jednym z *conditio sine qua non* zakładanie i utrzymania odpowiednich instalacji⁸⁵. Podobnie przedstawia się sytuacja klastrów energii i spółdzielni energetycznych w rozumieniu art. 2 pkt 27a i 33a ustawy OZE zyskujących samowystarczalność energetyczną jako jej wytwórcy i konsumenci, a zarazem uczestniczący w jej dystrybucji, o których mowa w rozdziale 6 opracowania.

W analizowanym układzie podmiotowym asymetrii informacji poza dokonanymi dotąd ustaleniami na osobną uwagę zasługują jednostki samorządu terytorialnego, które mogą wystąpić w każdej z trzech wyróżnionych podstawowych kategorii podmiotów tego układu. Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy administracji publicznej występują w roli podmiotów kształtujących warunki wytwarzania, dystrybuowania energii i paliw oraz świadczenia odpowiednich usług w zakresie wyznaczonym właściwymi przepisami np. planują i organizują zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy (art. 19-20 PE), planują oświetlenie odpowiednich miejsc na terenie gminy (art. 18 PE), ustalają strefy czystego transportu wraz z opłatami za wjazd do strefy pojazdów nie spełniających warunków z art. 39 ust. 1 u.e.p.a. (art. 39 ust. 4 i 4a u.e.p.a.). Zarazem jednak zgodnie z art. 2 pkt 15a ustawy OZE jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć lub współtworzyć klastry energii dla wytwarzania i dystrybucji oraz obrotu energią wytwarzaną w OZE, zatem występują w roli prosumenta. Jednak zasadniczą jest rola jednostek samorządu terytorialnego jako konsumentów energii i paliw zużywanych dla potrzeb własnych budynków i ich wyposażenia wchodzących w skład odpowiednich zasobów nieruchomości w rozumieniu odrębnych przepisów⁸⁶ wykorzystywanych na siedziby tych jednostek oraz ich jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej tworzonych dla wykonywania zadań publicznych tych jednostek, ale także na finansowanie oświetlenia zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 PE.

Opisana dywersyfikacja podstawowego układu podmiotowego asymetrii informacji znacznie układ ten komplikuje. Wytwarza się bowiem układ wielostronnych powiązań, w którym wymiana informacji nie przebiega prostymi kanałami informacyjnym, a ponadto nie wzmacnia pozycji wyjściowych podmiotów zajmujących pozycję wyjściową znacznie słabszą niż pozostali uczestnicy (np. konsumenci względem producentów, dystrybutorów i dostawców usług, a zarazem względem organów administracji publicznej jako potencjalnych regulatorów rynku).

Schemat 5. Zdywersyfikowany układ podmiotowy asymetrii informacji


Źródło: opracowanie własne

3.3.2. Działanie na rzecz zmian w układzie asymetrii informacji

Świadomość występowania na różnych rynkach zjawiska asymetrii informacji związana jest brakiem istnienia doskonałej informacji. Niedoskonałość informacji wynika z natury otaczającej podmioty rzeczywistości, która jest złożona i skomplikowana, ma zatem bezpośredni związek z asymetrią (jako zróżnicowaniem) i badanie jej pozwala przybliżyć poziom (stan) tej asymetrii⁸⁷. Na jakość informacji wpływa wiele czynników – od techniczno-organizacyjnych po społeczno-prawne i ekonomiczne. Sprawiają one, że system może niwelować asymetrię informacji i pozytywnie wpływać na działalność uczestników rynku lub być zupełnie nieskuteczny, jeśli nie jest odpowiednio zaprojektowany. Uwzględnienie istnienia asymetrii informacji oraz niedoskonałej informacji uzasadnia poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Które elementy systemu informacyjnego (źródło informacji, użytkownik informacji, transformacja informacji) odpowiedzialne są za wystąpienie asymetrii informacji?
- Do jakiego stopnia asymetrię informacji można zniwelować?
- Jaki byłby koszt tej niwelacji?
- Jakie zmiany powinny zająć w systemie regulacji aby asymetria informacji została wyeliminowana?

Nie na wszystkie postawione pytania można udzielić odpowiedzi, niektóre wymagają bowiem dalszych badań, a w stosunku do niektórych źródło informacji niezbędnej do ich udzielenia znajduje się poza porządkiem krajowym. Jednak w porządku krajowym można wskazać takie rozwiązania prawne, które pozwalają ustalić przyczyny asymetrii, ale też i takie, które mogą przyczynić się do niwelowania asymetrii.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepisy Prawa energetycznego ciężarem obowiązków informacyjnych obarczają głównie przedsiębiorstwa energetyczne. Zobowiązane są one w zależności od przedmiotu działania do prowadzenia różnorodnych wykazów⁸⁸, zarazem wymiana informacji między przedsiębiorcami a także między przedsiębiorcami a odbiorcami jest również szczegółowo regulowana rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy (np. art. 9 PE). Podobne wyniki przynosi analiza ustawy OZE, gdy stwierdzamy, że częściej to operatorzy systemów (art. 6a ustawy OZE), wytwórcy małej energii (art. 9), operatorzy systemów dystrybucyjnych i wytwórcy biogazów i energii z biogazów, czy biopłynów i ciepła z biopłynów (art. 21 i 22), spółdzielnie energetyczne (art. 38i, art. 38m), odbiorcy przemysłowi (art. 54), czy wytwórcy energii z OZE (art. 83) oraz przedsiębiorstwa energetyczne, operatorzy systemów i płatnicy opłat OZE (art.100). Również w ustawie o elektromobilności większość obowiązków informacyjnych spoczywa na operatorach systemów ogólnodostępnych stacji ładowania oraz na dostawcach usług ładowania (art. 3 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 pkt 3, art. 9 ust. 2 oraz art. 42 ust. 6 u.e.p.a.), ale też na jednostkach samorządu terytorialnego wykorzystujących autobusy zeroemisyjne i pojazdy elektryczne w komunikacji miejskiej oraz flotach pojazdów obsługujących ich urzędy (art. 38 u.e.p.a.).



Przypadki przepisów nakładających obowiązki informacyjne na organy administracji publicznej są zdecydowanie rzadsze i wynikają z ich zadań związanych z monitorowaniem bezpieczeństwa dostaw paliw i energii (art. 15b PE), czy kontrolowania rynku celem przeciwdziałania nadużywaniu pozycji dominującej (art. 15c PE). W przypadku ustawy OZE obowiązki informacyjne po stronie organów władzy publicznej związane są z ich zadaniami o charakterze reglamentacyjnym i regulacyjnym, i wiążą się z wynikami kontroli (art. 89) czy własnych obowiązków sprawozdawczych (art. 162, 166, art. 217). Podobnie przepisy o elektromobilności nakładają obowiązki informacyjne na organy centralnej administracji rządowej związane z wykonywaniem przez nie zadań m.in. w zakresie ewidencjonowania paliw alternatywnych (art. 42 ust. 1-4 i 8-11) czy monitorowania Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (art. 44).

Zauważyć wypada, że realizacja obowiązków informacyjnych spoczywających na wytwórcach i dystrybutorach energii i paliw oraz usługodawcach związanych z rynkiem energetycznym obwarowana jest licznymi sankcjami, które często wiążą się z nakładaniem kar pieniężnych (np. art. 56 ust. 1 pkt 1c, 2, 12b, 12c, 22, 41, 48 PE art. 168 ustawy OZE) wykreśleniem w odpowiednich rejestrach i wykazach, do których wpis warunkuje dopuszczalność prowadzenia określonego rodzaju działalności (art. 41 ust. 4a pkt 2 PE, art. 38i ustawy OZE).

Dostrzec należy jednak też i takie rozwiązania prawne, które stan asymetrii, jeśli nie niwelują, to w jakimś stopniu łagodzą. Są to głównie przepisy nakładające na organy władzy publicznej obowiązki informacyjne zapewniające dostęp społeczeństwu np. do informacji o OZE (art. 131-134 ustawy OZE), warunkach finansowych dla podmiotów podejmujących inwestycje w OZE (art. 128 ust. 2 pkt 1). Szczególnie zasługuje na podkreślenie zadanie ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie podejmowania działań mających na celu usprawnianie procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego w zakresie OZE i usuwania barier ograniczających wzrost pozyskiwania takiej energii (art. 128 ust. 2 pkt 3), podobnie jak zadania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie tworzenia instrumentów i regulacji zwiększających partycypację społeczną i udział lokalnych społeczności w procesach inwestycyjnych prosumencji i energii rozproszonej (art. 128 ust. 3 pkt 4). Ważne są też działania na rzecz promowania wykorzystania energii i paliw z OZE (art. 127 ust. 2), rozwoju energetyki prosumenckiej i rozproszonej, samego modelu prosumpcji a także wdrażanie dobrych praktyk (art. 128 ust. 2a), promowania wykorzystania biomasy na cele energetyczne (art. 128 ust. 3 pkt 1), a także rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy (art. 18 ust. 1 pkt 4 PE). Wreszcie należy wziąć pod uwagę liczne programy i plany, których podejmowanie i ogłaszanie znacznie obniża asymetrię informacji po stronie tak wytwórców, dystrybutorów i usługodawców, jak i samych konsumentów⁸⁹.

3.4. Zakończenie

Opisane rozwiązania prawne zawarte w obowiązujących przepisach prawa ilustrują w pewnej części przyczyny zjawiska asymetrii oraz pozwalają ocenić jego skalę. Należy pamiętać, że inwestycje w OZE, podobnie jak inwestycje w elektromobilność, a także czas ich realizacji, są poważnym wyzwaniem finansowym i organizacyjnym dla wytwórców energii, jej dystrybutorów, usługodawców w tym zakresie, ale też dla tworzących się klastrów i spółdzielni energii, ale także dla prosumentów indywidualnych, stąd też brak informacji o dłuższej perspektywie obowiązywania przepisów określających warunki ich realizacji: techniczne i finansowe, jest jednym z czynników negatywnie wpływającym na rynek energii⁹⁰. Perspektywa co najmniej 20-letnia dla prognozowania polityki energetycznej jest obiecująca mimo zaledwie 4-letniego okresu programu działań wykonawczych i samej polityki energetycznej państwa, podobnie jak co najmniej 15-letni okres projektu założeń do planu, aktualizowanego nie rzadziej niż raz na 3 lata⁹¹, ale mimo to nie poprawia to ogólnie negatywnej oceny dla ram czasowych aktów polityki administracyjnej, na podstawie których pozostali uczestnicy rynku podejmują swoje decyzje⁹². Proponowane zmiany w nich mogą w jakiejś części skalę tę zmniejszyć a liczbę przypadków rażącej dysproporcji ograniczyć, zastępując je przepisami nakładającymi określone obowiązki informacyjne na organy władzy publicznej względem podmiotów wytwarzających i dystrybuujących energię i paliwa oraz świadczącymi związane z tym usługi, ale też na te podmioty względem konsumentów. Wydaje się, że szczególne zmiany winny dotyczyć pozycji podmiotów nowego typu łączących funkcję wytwórcy, dystrybutora i usługodawcy z konsumentem jak klastry i spółdzielnie energii, ale zwłaszcza prosumenci.

Przeprowadzone powyżej analizy prowadzą do wniosku, że stan regulacji nie jest zadowalający i wręcz rodzący asymetrię lub co najmniej ją utrzymujący jako swoisty atrybut władzy. Analiza regulacji wprowadzających ograniczenia w dostępie do informacji lub pełnym dostępie pozwala zarazem formułować wnioski *de lege ferenda*. Poza jednostkowymi i szczegółowymi zmianami przepisów prawa sprzyjających dominacji w generowaniu i dystrybuowaniu informacji, czy też ograniczaniu w pełnym i swobodnym do nich dostępie przez wszystkich uczestników rynku energetycznego i jego przemianach, należałoby przede wszystkim postulować wprowadzenie regulacji wzorowanej na przepisach o informacji o środowisku, które gwarantują udział społeczeństwa w ochronie środowiska⁹³ w celu zwiększenia udziału konsumentów w procesach decyzyjnych



podejmowanych w związku z wytwarzaniem, dystrybuowaniem i świadczeniem usług na rynku energetycznym. Zwrócić należy uwagę, że większość programów i planów oraz normatywnych aktów w analizowanej tu dziedzinie powstaje bez jakiegokolwiek udziału zainteresowanych ich treścią podmiotów innych niż sam organ lub podmiot je wydający. Tak jest w przypadku uchwały Rady Ministrów w sprawie polityki energetycznej państwa oraz w sprawie przyjęcia Krajowego planu działania w zakresie OZE⁹⁴, również z przypadku podejmowania uchwały przez radę gminy w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu z art. 39-40 u.e.p.a. nie przewidziano w jej procedurze żadnych konsultacji społecznych, żadnych możliwości dla mieszkańców tej gminy i jednostek organizacyjnych mających siedziby na obszarze projektowanej strefy do składania wniosków lub zgłaszania uwag, jak ma to miejsce w planowaniu przestrzennym⁹⁵, podczas gdy projekt założeń planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe nie tylko, że jest opiniowany przez samorząd województwa i wykładany do publicznego wglądu, ale też zainteresowani mieszkańcy oraz jednostki organizacyjne mogą składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi⁹⁶. Zagadnienie to winno się stać jednym z kluczowych kierunków zmian w przepisach prawa.



PRZYPISY

⁷⁹ Koncepcje sytuacji administracyjnoprawnej i stosunku administracyjnoprawnego są szeroko wyjaśniane w podręcznikach akademickich prawa administracyjnego, zaś problematyka prawa podmiotowego w klasycznym ujęciu tzw. triady Bernartzika i jej współczesnych uzupełnień jest najpełniej przedstawiona [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 370-387.

⁸⁰ W doktrynie przeprowadza się różne klasyfikacje prawnych form działania w zależności od przyjętych kryteriów wyróżnienia, syntetycznie można jednak przyjąć podział podstawowy, który odnosi się do prowadzonych w niniejszym opracowaniu analiz, na który składają się:

- 1) akty normatywne, w tym także akty prawa miejscowego,
- 2) akty administracyjne, w tym zwłaszcza decyzje administracyjne o charakterze zezwoleń,
- 3) czynności cywilnoprawne i umowy administracyjne,
- 4) czynności materialno-techniczne, w tym formy działań faktycznych,

Osobno należy rozpatrywać licznie występujące w opracowaniu akty polityki administracyjnej, które mogą przybierać postać programów, strategii, planów i innych form, które mogą być stanowione w formie aktów normatywnych, ale też czynności materialno-technicznych, czy wręcz faktycznych, w tym działań niewładczych związanych m.in. z realizacją określonej polityki informacyjnej w zakresie OZE czy elektromobilności, gdzie pojawiają się niewładcze formy na pograniczu prawa administracyjnego i cywilnego jak negocjacje w sprawie ustalenia niektórych warunków sprzedaży towarów i usług czy mediacje z udziałem podmiotów o spornych interesach. Zob. rozdział 4a PE regulujący negocjacje prowadzone przez specjalnie powołanego Koordynatora ds. negocjacji w pozasądowym rozwiązywaniu sporów między odbiorcami paliw, energii lub ciepła w gospodarstwie domowym oraz między prosumentami energii odnawialnej będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi.

⁸¹ Akcerlof jest laureatem Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 2001 r. Amerykański ekonomista nagrodę otrzymał za wkład do analizy rynków cechujących się asymetrią informacji, która występuje w sytuacji, gdy jedni uczestnicy rynku dysponują większym zasobem informacji niż inni - wspólnie z Josephem E. Stiglitzem i Michaeliem Spencem.

⁸² Zgodnie z twierdzeniem Coase'a rynki osiągają pożądany stan alokacji Pareto – efektywnej, jak długo będą doskonale konkurencyjne przy zerowych kosztach transakcyjnych. Praktycznego znaczenia nabiera zatem oparty na twierdzeniu Coase'a postulat, zgodnie z którym należy kształtować prawo tak, by oferować rozwiązania legislacyjne przyczyniające się do obniżenia kosztów transakcyjnych zawodności wymiany rynkowej [Cooter R., Ulen T. 1970].

⁸³ Zob. art. 171 Konstytucji RP oraz odpowiednie rozdziały samorządowych ustaw ustrojowych poświęconych nadzorowi.

⁸⁴ Zob. Serwis Samorządowy PAP z dnia 1 marca 2021 r., Samorządowcy postulują „śląski okrągły stół” ws. transformacji energetycznej, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzadowcy-postuluja-slaski-okragly-stol-ws-transformacji-energetycznej> [dostęp: 01.03.2021]. Gminy górnicze to w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu węgla kamiennego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1821) gminy, na których terenie jest albo była wykonywana po dniu 14 stycznia 1999 r. działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego lub zlokalizowany zakład górniczy albo jego część i które korzystają z tego powodu ze szczególnych uprawnień określonych w art. 22 i 23 ustawy. Zapowiadana transformacja energetyczna obejmująca powolną likwidację wydobycia węgla kamiennego budzi głównie obawy o utratę dochodów tych gmin, ale też o zapewnienie likwidacji szkód górniczych, zagospodarowania hałd i odpadów górniczych oraz systematyczne rozwiązywanie skutków nieuchronnego bezrobocia strukturalnego.

⁸⁵ Zob. zwłaszcza art. 4 w zw. z art. 18a ustawy OZE.

⁸⁶ Zob. art. 20 pkt 2-4 i art. 24, art. 25a oraz art. 25c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990).

⁸⁷ Istnienie na rynku informacji niedoskonałej, tj. nieaktualnej, nieadekwatnej, niewystarczającej uniemożliwia uczestnikom rynku prawidłowe wnioskowanie i podejmowanie racjonalnych decyzji [Wojciechowska-Filipek 2014].

⁸⁸ Zob. np. art. 4a PE nakładający obowiązek sporządzania wykazu podmiotów, którym świadczone są usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych wraz z obowiązkiem z art. 4ba ust. 4 PE ich przekazywania właściwym organom.

⁸⁹ Zob. m.in. przepisy o elektromobilności nakładające na operatorów systemu dystrybucyjnego gazowego obowiązek opracowania programu budowy stacji gazu ziemnego oraz przedsięwzięć niezbędnych do przyłączenia się do tych stacji (art. 20 u.e.p.a.), czy na operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego obowiązek sporządzenia programu przyłączania stacji ładowania (art. 62 ust. 1 u.e.p.a.). Zwraca zwłaszcza uwagę obowiązek operatorów systemu dystrybucyjnego i magazynowania opracowania programu przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego traktowania użytkowników systemu (art. 9d ust. 4-5a w zw. z ust. 1d i 1f PE).



⁹⁰ Przypomnieć można problem regulacji prawa dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych, gdy gminy, w których inwestorzy zyskali przyjazny klimat dla wprowadzania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odpowiednich dyspozycji planistycznych, po przystąpieniu do ich uchwalenia lub wręcz po uchwaleniu, były zaskakiwane radykalną zmianą w zasadach wyznaczania lokalizacji ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 981).

⁹¹ Zob. art. 15 oraz 19 ust. 2 PE.

⁹² Zwraca uwagę nieaktualna perspektywa czasowa Krajowego planu działania w zakresie OZE z art. 126 ustawy OZE.

⁹³ Mowa o ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247).

⁹⁴ Zob. art. 16 PE i art. 126 ustawy OZE.

⁹⁵ Zob. art. 8c i 8d, art. 11 pkt 1 i 7, art. 17 pkt 1, 9 i 11, art. 18, art. 37b ust. 2 pkt 1 i 8, art. 38b ust. pkt 4., art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293).

⁹⁶ Zob. art. 15a ust. 5-7 PE.



LITERATURA

Akerlof G. A., The market of „lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism, “The Quarterly Journal of Economics” 1970, Vol. 84, ss. 488-500

Boć J., Sfery działań [w:] J. Boć (red.), Nauka administracji, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 229-234

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., The role of trust in spatial planning processes. The case of Poland, [in:] B. Kożuch, S.J. Magała, J. Paliszewicz (ed.), Managing public trust, Palgrave Macmillan, London 2018, s. 255-272

Coase R., The problem of social cost, “Journal of Law and Economics” 1960, ss. 1-44

Cooter R. Ulen T., Law and Economics, Addison Wesley, Boston 1970

Green J., Sheshinski E., Competitive inefficiencies in the presence of constrained transactions, “Journal of Economic Theory” 1975, Vol. 10, ss.343-357

Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe, Wolters Kluwer, Warszawa 2002

Jakimowicz W., Wykłady w prawie administracyjnym, Zakamycze, Kraków 2006, s. 501

Korczak J., O niepewności administracji publicznej w stosunkach nadzoru na marginesie dyskusji naukowej wrocławsko-krakowskich spotkań administratywistycznych, [w:] J. Zimmermann (red.), Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 275-293

Korczak J., Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 98-114

Lemańska J., Uzasadnione oczekiwanie w perspektywie prawa krajowego o regulacji europejskich, Warszawa 2016

Oleński J., Ekonomika informacji. Metody, PWE, Warszawa 2003

Puczek A., O niepewności organu administracji publicznej słów kilka. Głos w dyskusji, [w:] J. Zimmermann (red.), Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 74-84

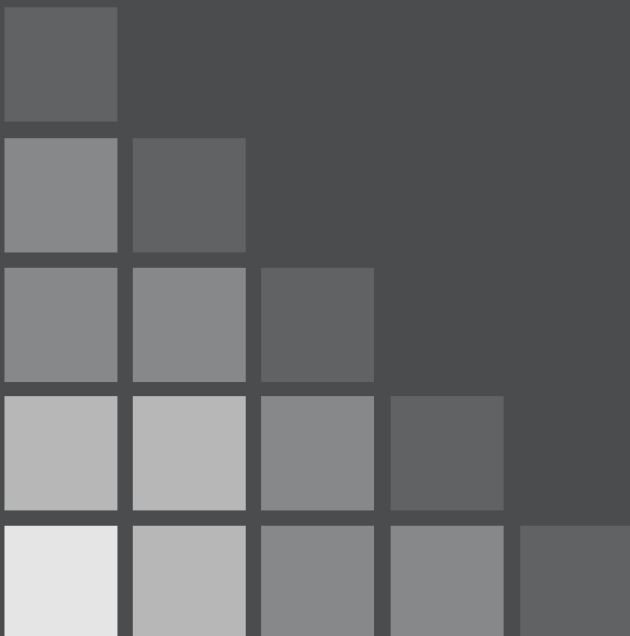
Zimmermann J., Prawo administracyjne, Wolters Kluwer, Warszawa 2020



4

Rozwiązania stosowane w wybranych państwach europejskich (badania porównawcze)

(R. Kusiak-Winter, J. Gola)

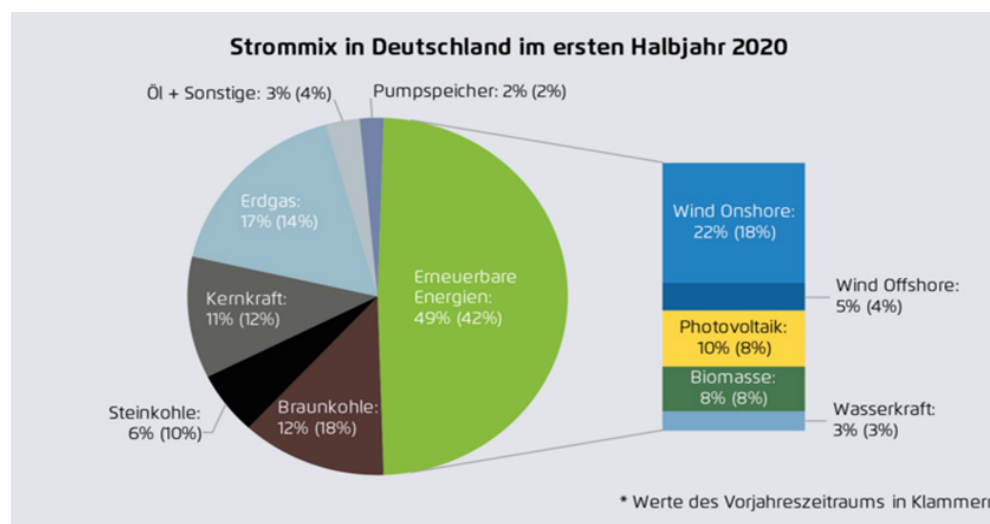


4.1. Niemcy – znaczenie rozwiązań legislacyjnych o charakterze systemowym

Transformacja energetyczna (*Energiewende*) jest traktowana jako projekt ogólnoniemiecki, co oznacza akceptację całego społeczeństwa dla proekologicznych działań władz publicznych, zarówno na poziomie federacji, poszczególnych krajów związkowych oraz powiatów i gmin. Warto podkreślić, że w literaturze przedmiotu rozwiązania niemieckie są określane jako modelowe zarówno w promowaniu energii ze źródeł odnawialnych, jak i w zakresie odchodzenia od energetyki jądrowej [Wurster, Hagemann 2020]. Najważniejsze ramy prawne stanowi parlament federalny, czyli Bundestag, jednak kluczową rolę w wykonywaniu prawa federalnego pełnią władze krajów związkowych, gdyż realizacja wszystkich projektów ma miejsce w określonej przestrzeni, co wskazuje również na konieczność zaangażowania władz komunalnych. Ponadto w granicach swoich kompetencji kraje związkowe stanowią ustawy o ochronie klimatu (*Klimaschutzgesetze*) i ustawy o energii cieplnej (*WärmeGesetze*), jak również dokumenty strategiczne określające cele i kierunki rozwoju OZE w danym kraju związkowym. Długookresowe plany i odpowiednie programy są przygotowywane w ramach dialogu władz publicznych wszystkich poziomów ze społeczeństwem celem zapewnienia transparentności i szerokiej akceptacji.

Prawnym instrumentem transformacji energetycznej w Niemczech jest od roku 2000 ustawa o rozbudowie energii odnawialnych (*Gesetz für den Ausbau Erneuerbarer Energien*⁹⁷), zwana w skrócie EEG, która stanowi system bodźców finansowych dla producentów prądu ze źródeł odnawialnych i która nie tylko od lat uchodzi za kluczowy element polityki rządu niemieckiego, ale również na której wzorowano ustawodawstwo w ok. 60 krajach na całym świecie. Niewątpliwym sukcesem ustawy EEG są dane za pierwsze półrocze 2020 r., wedle których produkcja energii elektrycznej w Niemczech pochodziła w 49% ze źródeł odnawialnych.

Wykres 5. Miks energetyczny w Niemczech w pierwszej połowie 2020 r. (dane za 2019 r. w nawiasach)



Źródło: Agora Energiewende 2020, <https://www.agora-energiewende.de/blog/default-5ec368c8fd/> [dostęp: 14.12.2020]

Dnia 21 grudnia 2020 r. Bundestag przyjął najnowszą nowelę omawianej ustawy, nazwaną EEG 2021⁹⁸ z uwagi na jej obowiązywanie z początkiem roku 2021. Zakres zmian i doniosłość są spowodowane koniecznością dostosowania do zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu. W pierwszym rządzie nowela prawnie sankcjonuje cel rozbudowy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na poziomie 65% w miksie energetycznym do 2030 r. (§ 1 ust. 2 pkt 1) oraz cel osiągnięcia neutralności klimatycznej jeszcze przed rokiem 2050 i to zarówno w odniesieniu do prądu wytwarzanego na terenie federacji, jak i importowanego zza granicy (§ 1 ust. 2 pkt. 2). Jednak na tym nie koniec, gdyż nowela wprowadza również do osiągnięcia obowiązkowe wielkości: zainstalowana moc farm wiatrowych *onshore* ma osiągnąć wielkość 71 GW do 2030 r. (osiągnięta dotychczas moc wynosi 54 GW), zaś moc farm *offshore* powinna osiągnąć wysokość 20 GW do 2030 r. (osiągnięta dotychczas moc wynosi 7,5 GW). Dla realizacji tak ambitnych celów podkreślono nieodzowność ścisłej współpracy i koordynacji pomiędzy federacją, krajami związkowymi i jednostkami samorządu terytorialnego.

Nowela EEG 2021 tworzy warunki do udostępnienia nowych przestrzeni dla realizacji inwestycji wiatrowych i fotowoltaicznych. Przykładowo, legislator rozszerza katalog przesłanek dla budowy nowych farm fotowoltaicznych na gruncie (§ 36c) oraz łagodzi restrykcje instalacji wiatrowych *onshore* w zakresie minimalnych wartości siły wiatru na danym terenie. Natomiast w odniesieniu do małych instalacji fotowoltaicznych o mocy do 30 kW, przeznaczonych na zaspokojenie własnych potrzeb energetycznych, ustawa zwalnia prosumentów z konieczności uiszczania obowiązkowej dotąd tzw. opłaty OZE (*EEG-Umlage*)⁹⁹.

Przedsiębiorstwa instalujące farmy wiatrowe *onshore* uzyskały w noweli możliwość dopuszczenia gmin do bezpośredniego udziału w zyskach do wysokości 2 centy za 1 kWh (§ 36k). W zamyśle ustawodawcy instrument finansowy będzie stanowić zachętę motywacyjną dla gmin do przyciągania budowy farm wiatrowych na swoim terytorium, ale również dla gmin sąsiednich, gdyż możliwa jest również opcja udziału w zyskach przez gminy sąsiednie¹⁰⁰. Innym mechanizmem nakierowanym na wzrost akceptacji społecznej jest wzmocnienie praw prosumentów będących najemcami, w ramach tzw. *Mieterstrom*, przy czym konstrukcja niemiecka różni się od diskutowanego aktualnie w Polsce „prosumenta zbiorowego” tym, że w Niemczech jest on instalowany przez wynajmującego budynek mieszkalny z zamiarem udostępnienia najemcom, zaś ustawa gwarantuje cenę prądu niższą o 10% od ceny oferowanej przez lokalnego dostawcę¹⁰¹.

Jak już wyżej była o tym mowa, nowela EEG 2021 jest nakierowana na realizację ambitnych celów zasygnalizowanych w komunikacie Europejski Zielony Ład. W związku z tym działania nakierowane na osiągnięcie neutralności klimatycznej powinny być zawarte w odpowiednich postępowaniach administracyjnych o charakterze planistycznym, w zakresie ochrony przyrody i ochrony rzadkich gatunków, zwłaszcza zaś we wszelkich postępowaniach, których przedmiotem jest udzielenie zezwolenia. Dodatkowo ustawodawca zapowiada konieczność skrócenia czasu trwania postępowań i w tym celu władze federacji i krajów związkowych przygotowują projekty stosownych rozwiązań¹⁰².

Najnowsza nowela EEG 2021 stanowi wzorcowy przykład prawnego usankcjonowania celów dochodzenia do neutralności klimatycznej z uwzględnieniem cezury 2030 r. oraz 2050 r. Wydaje się, że legislator polski również powinien zawrzeć w ustawie systemowej zobowiązanie Polski do podejmowania działań na rzecz neutralności klimatycznej, chociaż – przypomnijmy – ani Europejski Zielony Ład, ani przygotowywane rozporządzenie Prawo o klimacie nie formułują ambitnych celów w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, lecz w odniesieniu do Unii Europejskiej jako całości. Formułując wnioski *de lege ferenda* dla polskiego ustawodawcy warto podnieść znaczenie podejścia systemowego w działaniach legislacyjnych na rzecz neutralności klimatycznej. Chodzi zatem o wyznaczanie ambitnych celów klimatycznych zobowiązujących władze rządowe i samorządowe do podjęcia konkretnych działań, ale również rozbudowania systemu zachęt finansowych zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza z uwagi na władztwo planistyczne gminy), jak i dla prosumentów, by ambitne cele ustanowione na poziomie UE były urzeczywistnione również w Polsce.

4.2. Dania – znaczenie kultury współuczestnictwa i współwłasności na poziomie lokalnym

W tym zakresie najbardziej doniosły jest przypadek małej duńskiej wyspy Samsø jako pierwszej na świecie wyspy neutralnej klimatycznie [Jastrzębska 2017]¹⁰³. W 1997 r. rząd duński ogłosił konkurs na transformację energetyczną realizowaną w ramach modelowej wspólnoty energii odnawialnej. Wyspa Samsø, zamieszkała przez 4000 mieszkańców, została wybrana spośród wielu konkurentów, zaś podstawowym argumentem było oparcie projektu na silnie zaangażowanej społeczności lokalnej i strategii energetycznej nakierowanej na promowanie współwłasności prywatnej i komunalnej w inwestycjach, dzięki czemu projekt o charakterze czysto technicznym stał się sukcesem energetycznym, gospodarczym i społecznym.

Struktura współwłasności w inwestycjach energetycznych na wyspie Samsø jest zgodna z duńską tradycją spółdzielczą - z 11 lądowych turbin wiatrowych 9 należy do prywatnych rolników, a 2 do lokalnych spółdzielni. Spośród turbin morskich 5/10 jest własnością gminy, 3 są własnością prywatną, a 2 są współwłasnością wielu małych udziałowców. Często przytaczane obawy dotyczące wizualnie nieatrakcyjnego charakteru lądowych turbin wiatrowych zostały obalone przez aktywne włączenie społeczności w strukturę własności turbin. Zasada, która została wprowadzona w życie w Samsø, polegała na tym, że jeśli turbina była widoczna z okna, można było zgłosić się jako współinwestor. Fakt, że tak duża część społeczności wyspy ma bezpośredni udział własnościowy w turbinach wiatrowych, pomógł zbudować niemal jednomyślny konsensus, że przejście na wytwarzaną samodzielnie energię odnawialną było dobrą rzeczą¹⁰⁴.



Dodatkowym elementem współtworzącym sukces Samsø w rządowym konkursie był przejrzysty i oddolny proces realizacji projektu. Od samego początku postawiono na transparentność i udostępniania wszystkich informacji. Ogólny plan został upubliczniony w lokalnej bibliotece, a informacje o szczegółach zostały udostępnione za pośrednictwem lokalnej gazety i gruntownie omówione podczas regularnych spotkań społeczności. W dalszej kolejności miał miejsce powszechny proces konsultacji, który bazował na długiej tradycji spółdzielni rolniczych na wyspie, co zapewniło silne zaangażowanie lokalne. Zagwarantowano wystarczające ramy czasowe dla dyskusji i podejmowania decyzji, co umożliwiło budowę zaufania do projektu i silne poczucie zbiorowej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i sukces podejmowanych inwestycji (REN21 2020)¹⁰⁵.

Wreszcie kluczem do przeprowadzenia szybkiej transformacji była jej elastyczność i autentyczne zobowiązanie do kierowania się oczekiwaniami i troskami lokalnych mieszkańców - nawet jeśli wiązało się to z większymi kosztami. Na przykład toczyła się poważna debata wokół lokalizacji lądowych turbin wiatrowych, a obawy dotyczące jednej z proponowanych lokalizacji wyrażali właściciele domków letniskowych, obserwatorzy ptaków i miejscowy kościół. Chociaż proponowane lokalizacje turbin zostały określone na podstawie techniczno-ekonomicznych studiów wykonalności dotyczących tego, gdzie można je najłatwiej zainstalować i gdzie moc generowania energii wiatrowej była największa, wykonawcy projektu ostatecznie zgodzili się na dostosowanie swoich planów, aby spełnić życzenia społeczności. Oznaczało to, że społeczność czuła się prawdziwie odpowiedzialna za lokalizację turbin wiatrowych, co pomogło rozwiązać wszelkie negatywne uczucia wokół nich¹⁰⁶.

Niebagatelnym czynnikiem umożliwiającym sukces transformacji energetycznej w Samsø było ponadprzeciętne zaangażowanie lokalnego lidera projektu – Sørensa Hermansena, rolnika warzywnego z Samsø, który został doradcą w Biurze ds. Energii i Środowiska w Samsø (SEMK) i którego zadaniem było dostarczanie wyspiarzom informacji i porad dotyczących procesu transformacji energetycznej. W 1998 r. założono Samsø Energy Company (SEK), aby przeprowadzić realizację projektów dotyczących energii odnawialnej – turbin wiatrowych i ciepłowni. Wiedza Hermansena na temat lokalnej społeczności była kluczowa dla skierowania obaw jego sąsiadów do SEK i zapewnienia skutecznego rozwiązania problemów.

Szybka realizacja transformacji energetycznej małej wyspy Samsø, która zaledwie w przeciągu dekady osiągnęła neutralność klimatyczną, nie kończy walki z globalnym ociepleniem na wyspie. Projekt jest realizowany w dalszym ciągu i w drugiej odsłonie (Island 2.0) władze lokalne planują wycofanie z powszechnego użycia ropy naftowej, gazu i diesla do 2030 r. oraz urzeczywistnienie gospodarki w obiegu zamkniętym do 2050 r., opierając się wyłącznie na lokalnych źródłach produkcji i pełnym recyklingu¹⁰⁷. Wyznaczanie tak ambitnych celów ukazuje dalekowzroczność władz Samsø, zaangażowanych już teraz w proces pełnej realizacji postulatów Europejskiego Zielonego Ładu.

Przyrównując przypadek Samsø do realiów Polski należy zdawać sobie sprawę, że chociaż tradycja partycypacji i współwłasności nie jest u nas rozpowszechniona, a i warunki geograficzne są zgoła odmienne od realiów wyspiarskiej Danii, to jednak warto wskazać na aktualność argumentów ekonomicznych w budowie akceptacji społeczności lokalnej/regionalnej. Wskazuje na to przykład gminy Kisielice w województwie warmińsko-mazurskim, która zainicjowała pionierskie rozwiązania energetyczne. Przykładowo, wykorzystanie biomasy do produkcji biogazu oraz prądu w elektrociepłowni przynosi realną korzyść dla mieszkańców, którzy nie tylko płacą niższe rachunki za energię, ale mogą też czerpać zyski z dostarczania surowców do biogazowni. Dodatkowo wybudowano farmę wiatrową o mocy 40,5 MW, złożoną z 27 turbin o mocy 1,5 MW każda. Wkrótce zrealizowano drugi etap tej inwestycji uruchamiając kolejnych 6 turbin o łącznej mocy 12 MW. Obecnie samorząd buduje również instalację ogniw fotowoltaicznych. Dodajmy, że podobnie jak lokalne inwestycje w Danii, Kisielice realizują ambitne plany energetyczne wykorzystując fundusze unijne¹⁰⁸.

Przytoczony przykład wyspy Samsø dobitnie wskazuje jak ważna jest transparentność, wyczerpujący dialog i budowa zaufania społecznego już na etapie planowania inwestycji energetycznych. Dlatego przygotowując *Strategię Energetyczną DŚi*, władze województwa samorządowego powinny w sposób priorytetowy traktować pogłębiony dialog społeczny, by zapewnić akceptację i – jeśli to możliwe – również aktywne zaangażowanie w proces transformacji energetycznej województwa. Przypadek Samsø jest również niezmiernie inspirowany, ponieważ podkreśla wagę regionalnej (samorządowej) polityki innowacyjnej „zorientowanej na misję” [Mazzucato 2017], co dowodzi nieodzowności wyznaczania ambitnych celów politycznych i ich osiągania¹⁰⁹.

4.3. Francja – znaczenie energetyki jądrowej

Jako przykład kraju, w którym transformacja energetyczna przebiega w sposób właściwy można podać Francję. Wskazuje się, że polityka energetyczna tego kraju kładzie duży nacisk na zwiększenie niezależności energetycznej państwa poprzez rozwój krajowych technologii, pozyskanie energii ze źródeł alternatywnych i odnawialnych, a także na zwiększenie efektywności energetycznej. Warto również zaznaczyć za J. Popławską, że w sferze planów odnoszących się do energetyki nuklearnej „Francja przyjęła zupełnie inne rozwiązanie niż Niemcy, które zdecydowały się na natychmiastową rezygnację z tej gałęzi przemysłu. Francja zakłada zmniejszenie udziału elektrowni jądrowych w produkcji energii elektrycznej nie poprzez ich likwidację, lecz poprzez zwiększenie produkcji z innych źródeł – nie podjęto żadnych działań mających na celu przedwczesne wyłączenie żadnego z pracujących reaktorów. Wiąże się to głównie z chęcią utrzymania niskich cen energii w państwie. Należy pamiętać, że w czasach dynamicznego rozwoju technologicznego, gospodarczego i społecznego, zrównoważone i nieprzerwane dostawy energii są jednym z fundamentalnych” [Popławska 2019].

Francja podejmuje wiele prób przeprowadzenia transformacji energetycznej, której podstawowym założeniem jest wyjście ze stosowania energetyki jądrowej. Kraj ten zmuszony jest do poszukiwania nowych rozwiązań dywersyfikacji energii w oparciu o odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną. Planuje się zmniejszenie ilości energii pochodzącej z atomu, ale nie rezygnuje z niej całkowicie tak jak Niemcy. Analitycy rynku energii elektrycznej zaznaczają, że szybkie wycofanie się z energetyki jądrowej we Francji jest niemożliwe, jednak biorąc pod uwagę wiele czynników ekonomicznych, politycznych i bezpieczeństwa odnawialne źródła energii będą stopniowo rozwijane. Niestety, „utrzymanie w bilansie energetycznym kraju strategicznej roli energetyki jądrowej może jednak utrudnić kapitałochłonne wdrażanie technologii energetyki odnawialnej (wiatrowej - lądowej lub morskiej i słonecznej), ze względu na wciąż konkurencyjne ceny energii elektrycznej z atomu” [Młynarski, 2015].

Trzeba zauważyć, że nowa ustawa o energii i klimacie przegłosowana w lipcu 2019 r. przewiduje stopniowe zmniejszanie udziału energii jądrowej, która we Francji odgrywa bardzo ważną rolę, do 50% w 2035 r. Druga połowa energii ma być produkowana z odnawialnych źródeł energii (Gozillon, 2019). Cele francuskiej strategii energetycznej i klimatycznej zostały określone w dwóch głównych dokumentach: Wieloletnim Planie Energetycznym do 2023 i 2028 r. (*Programmation Pluriannuelle de l'Énergie*¹¹⁰), oraz w Krajowej Strategii Niskoemisyjnej do 2050 r. (*Stratégie Nationale Bas-Carbone*¹¹¹). Stanowiły one podstawę do opracowania planu klimatyczno-energetycznego zgodnie z unijnym wymogiem przygotowania planu do 2030 r. Ważną rolę odgrywa również ustawa energetyczna i klimatyczna. Regulacje w niej zawarte mają na celu przełożenie strategii na przepisy prawa i wyznaczenie dodatkowych celów, które mają zostać osiągnięte do 2030 roku [Gozillon, 2019].

Warto też wspomnieć, że ważną zmianą w zarządzaniu klimatem we Francji było utworzenie w tym roku Wysokiej Rady do spraw Klimatu (*Haut Conseil pour le Climat*)¹¹². Jej celem jest wzmocnienie wdrażania długoterminowych strategii w zakresie klimatu i energii dzięki niezależnym ekspertom, mającym zapewnić ich realizację bez względu na konkretne interesy polityczne i cykle wyborcze. Zastąpiła ona Komitet Ekspertów do spraw Transformacji Energetycznej (*Comité d'Experts pour la Transition Energétique*), którego rola ograniczała się do wydawania opinii w sprawie projektów strategii energetycznych i klimatycznych oraz postępu w ograniczaniu emisji. Wskazuje się, że „brakowało mu też realnych uprawnień i środków finansowych. Natomiast Wysoka Rada dysponuje własnym budżetem i sama wydaje zalecenia, co gwarantuje jej niezależność. Jej członkom nie wolno zwracać się o instrukcje do rządu lub innych podmiotów publicznych i prywatnych ani przyjmować takich instrukcji” [Gozillon, 2019].

Rada składa się z przewodniczącego i 12 członków, których rolą jest ocena, czy francuska strategia niskoemisyjna realizuje postanowienia porozumienia paryskiego oraz ostrzeganie w sytuacji niezgodności polityki publicznej z ustalonymi celami. Organ ten wydaje m.in. sprawozdanie z postępu w realizacji celów redukcji emisji i jej ocenę, raport w sprawie rozwoju krajowej strategii niskoemisyjnej z porównaniem działań krajowych do polityk innych krajów, zalecenia dotyczące konkretnych środków politycznych w celu utrzymania krajowej ścieżki dekarbonizacji. Zwraca uwagę na akcent, że należy inwestować w linie kolejowe, zbiorowy transport miejski i sieci ciepłne, a także przyspieszyć „energetyczną renowację budynków”. Zauważono, że spadek cen ropy naftowej powinien być okazją do zniesienia subwencji i ulg podatkowych dla energii kopalnych, a pomoc dla gospodarki w czasach COVID 19 uzależniona była od formalnego przyjęcia planów inwestycyjnych, z możliwością ich weryfikacji i z perspektywami niskiego zawęglania. W przypadku sektora lotniczego pomoc państwa uzależniona musi być od przyjęcia precyzyjnego planu ograniczenia emisji¹¹³. Francuscy eksperci zaznaczają także, że należy inwestować w linie kolejowe, zbiorowy transport miejski i sieci ciepłne¹¹⁴.



Istotną rolę w sferze ochrony środowiska pełni też Rada Obrony Ekologicznej (*Conseil de Défense Ecologique*) działająca przy Radzie Ministrów¹¹⁵. W jej skład wchodzi najwaźniejsi ministrowie odpowiedzialni za transformację ekologiczną. Jest ona odpowiedzialna za zgodność wszystkich polityk państwowych z celami ochrony klimatu. Do zadań tego organu zalicza się przedstawianie Radzie Obrony Ekologicznej raportów na temat postępu w realizacji celów dekarbonizacji. Np. na podstawie działań tego organu wdrożono regulacje, w myśl których od 2021 roku zabronione będzie stosowanie ogrzewania zewnętrznego miejsc publicznych oraz wprowadzi od 2023 roku obowiązek tworzenia tzw. charakterystyki energetycznej budynków. Ponadto na mocy tego aktu prawnego domy zużywające więcej energii, niż zalecają normy, będą musiały być termoizolowane. Istotnym może być także zakaz instalowania kotłów olejowych i węglowych w nowych domach [Gozillon, 2019].

Francja może stanowić swoisty wzór dla działań polskiego ustawodawcy. Kraj ten „przy swoich ograniczonych możliwościach stara się jak najlepiej wywiązać ze swoich zobowiązań energetycznych wobec społeczeństwa. Podejmując liczne i bardzo zróżnicowane inicjatywy znajduje się na najlepszej drodze do zminimalizowania potencjalnych zagrożeń dla energetyki państwa, jednakże przy tak dużym stopniu uzależnienia od importu surowców energetycznych trudno uznać ją za kraj o satysfakcjonującym poziomie bezpieczeństwa energetycznego” [Popławska, 2019]. W przypadku naszego kraju można postulować powstanie nowych organów doradczych odpowiedzialnych za proces transformacji energetycznej oraz przełożenie płaszczyzny odejścia od energetyki atomowej we Francji na odejście od węgla kamiennego w polskiej gospodarce. Ponadto w kraju nad Loarą prowadzi się intensywny dialog społeczny oraz konsultacje i sprawiedliwy podział kosztów, a jednym z forum prowadzenia dialogu jest z Konwencja Obywatelska na Rzecz Klimatu (*la Convention citoyenne sur le climat*) - grupa 150 losowo wybranych obywateli działających na rzecz obniżenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. [Gozillon, 2019]. Obywatele przygotowują ustawy dotyczące wszystkich kwestii związanych ze środkami walki ze zmianami klimatycznymi i współpracują z Prezydentem w celu wdrożenia ich inicjatyw do krajowego ustawodawstwa¹¹⁶.



PRZYPISY

- ⁹⁷ Pierwszą ustawą EEG była Gesetz für den Vorrang (Erneuerbare-Energien-Gesetz EEG) sowie zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und Mineralölsteuergesetzes vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305), która była następnie nowelizowana w 2004, 2009, 2012 (dwukrotnie), 2013, 2014, 2016 i 2017 oraz 2020 roku.
- ⁹⁸ Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlichen Vorschriften (EEG2021-EG) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3138).
- ⁹⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 3, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/234/1923482.-pdf> [dostęp: 22.12.2020].
- ¹⁰⁰ Drucksache 19/23482, s. 3.
- ¹⁰¹ Gesetz zur Förderung von Mieterstrom und zur Änderung weiterer Vorschriften des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532).
- ¹⁰² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 6.
- ¹⁰³ G. Jastrzębska, Energia ze źródeł odnawialnych i jej wykorzystanie, WKŁ, Warszawa 2017.
- ¹⁰⁴ Zob. <https://www.rapidtransition.org/stories/the-worlds-first-renewable-island-when-a-communityembraces-wind-power> [dostęp 21.12.2020].
- ¹⁰⁵ REN21, Renewables 2020 Global Status Report, Paris 2020, s. 361.
- ¹⁰⁶ Ibidem.
- ¹⁰⁷ Zob. <https://energiakademiet.dk/en/transition/> [dostęp 21.12.2020].
- ¹⁰⁸ Zob. <https://www.wypoczynekizdrowie.pl/artykuly/525,poznaj-3-zielone-eko-miasta-w-tym-jedno-z-polski> [dostęp 22.12.2020].
- ¹⁰⁹ M. Mazzucato, The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths, Anthem Press, London 2013.
- ¹¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹² <https://www.hautconseilclimat.fr/a-propos/> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹³ <https://wgospodarcze.pl/informacje/78432-francja-apel-o-ekologiczna-odnowe> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹⁴ <https://www.energetyka24.com/francja-hcc-wzywa-do-transformacji-ekologicznej> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹⁵ Zob. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/07/27/conseil-de-defense-ecologique-du-27-juillet-2020> [dostęp: 18.12.2020].
- ¹¹⁶ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr> [dostęp: 18.12.2020].



LITERATURA

Gozillon D., Znad Loary nad Wisłę. Trzy kroki w planowaniu transformacji energetycznej, „Forum Energii” wrzesień 2019, https://www.cire.pl/pliki/2/2019/znad_loary_nad_wisle808_pl.pdf

Jastrzębska G., Energia ze źródeł odnawialnych i jej wykorzystanie, WKŁ, Warszawa 2017

Mazzucato M., The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths, Anthem Press London 2013

Młynarski T., Uwarunkowania transformacji polityki energetycznej Francji. Między ekologiczną modernizacją a ekonomiczną kalkulacją, Rocznik Integracji Europejskiej nr 9/2015, s. 365 i nast.

Popławska J., Transformacja energetyczna Francji, „Annales Universita s Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate” 2019 nr 2, s. 108

REN21, Renewables 2020 Global Status Report, Paris 2020, s. 361

Wurster S., Hagemann Ch., Expansion of Renewable Energy in Federal Settings: Austria, Belgium, and Germany in Comparison, “Journal of Environment & Development” 2020, Vol. 29(1), s. 147–168

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta-commission/r2193-a0.asp>

<https://wgospodarce.pl/informacje/78432-francja-apel-o-ekologiczna-odnowe>

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/07/27/conseil-de-defense-ecologique-du-27-juillet-2020>

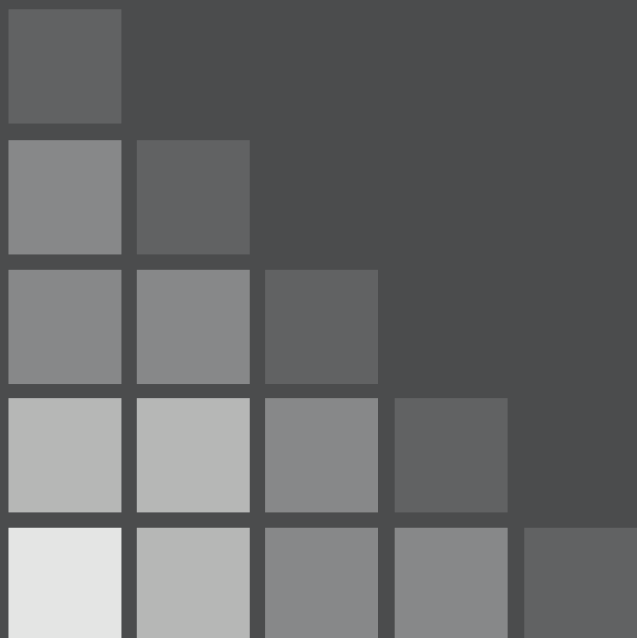
<https://www.energetyka24.com/francja-hcc-wzywa-do-transformacji-ekologicznej>

<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

5

Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej - wnioski de lege ferenda

(J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas)





5.1. Wstęp

Zwrot świata w kierunku zrównoważonego rozwoju, a więc połączenia dwóch wartości, jakimi są stały wzrost gospodarczy oraz poszanowanie środowiska naturalnego, jest wspólnym obowiązkiem państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże urzeczywistnienie nowych wartości ustanowionych w *Europejskim Zielonym Ładzie* nie odnosi się wyłącznie do poziomu administracji centralnej, lecz musi stać się udziałem władz lokalnych i nas wszystkich. Samorząd terytorialny pełni bardzo odpowiedzialną rolę w kształtowaniu transformacji energetycznej ze względu na konwersję krajowych celów w zakresie energii i klimatu do ich realizacji w oparciu o potencjał regionu.

5.2. Samorząd regionalny

Analizę perspektyw dla rozwoju energetyki prosumenckiej na obszarze samorządu terytorialnego należy rozpocząć od przedstawienia zadań samorządu regionalnego. Ustawa o samorządzie województwa¹¹⁷ w art. 1 definiuje województwo samorządowe jako wspólnotę mieszkańców województwa. Regulacja ta nabiera obecnie nowego, jeszcze bardziej doniosłego znaczenia ze względu na rosnącą rolę społeczeństwa w dążeniu do neutralności klimatycznej. Partycypacja społeczna (*smart governance*) wyrażająca się w pojawianiu się nowych podmiotów, które wstępują do łańcucha dostaw energii, powoduje konieczność szerszego uwzględnienia czynnika obywatelskiego w przekształcaniu sektora energii na system rozproszony, a jednocześnie tworzeniu nowego modelu rozwoju gospodarczego¹¹⁸.

Pomimo równoważności zadań samorządu województwa wskazanych w art. 14 u.s.w, w świetle transformacji energetycznej najważniejszym z nich staje się ochrona środowiska. Należy zauważyć, że *Europejski Zielony Ład* zmienił proporcję zależności poszczególnych zadań województwa względem siebie, ponieważ ochrona środowiska naturalnego stała się celem nadrzędnym, którego realizacja pozostaje w związku z wykonywaniem pozostałych zadań. Zgodnie z nową, unijną zieloną wizją rozwoju, ochrona środowiska oznacza poszanowanie kapitału naturalnego Ziemi oraz ochronę zasobów naturalnych. Szeroko rozumiany sektor energii, a więc elektroenergetyka, ciepłownictwo, chłodnictwo i gazownictwo, prowadzi swoją działalność poprzez wykorzystanie paliw z surowców naturalnych. Jednakże, perspektywa konieczności osiągnięcia neutralności klimatycznej zobowiązuje przedsiębiorstwa energetyczne do rezygnacji z emisyjnych źródeł konwencjonalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii. W tym miejscu należy podkreślić rolę samorządu, jako odpowiedzialnego za kształtowanie regionalnego miksu energetycznego rozumianego jako struktura udziału poszczególnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto. Działania te znajdują swoją podstawę w art. 12 PE, zgodnie z którym minister właściwy do spraw energii przygotowuje projekt polityki energetycznej państwa, w którym określa szczegółowe warunki planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w czym uwzględnia współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi. W ten sposób omówione w rozdziale II długoterminowe planowanie państwa osiągania priorytetowych celów energetycznych pozwala na uczestnictwo w ich realizacji poszczególnych samorządów. Zgodnie z art. 17 w zw. z art. 19 ust. 5 PE województwo uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa oraz bada zgodność tych planów z polityką energetyczną państwa. Województwo opiniując ww. plan powinno, mając na względzie ambicje energetyczne państwa, maksymalizować udział OZE w oparciu o potencjał uwarunkowań regionu. Kompetencja ta warunkuje transformację energetyczną w danym województwie, gdyż przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do dostosowania swojej struktury produkcji energii do celów energetycznych. Obecnie możemy mówić już o celach klimatyczno-energetycznych ze względu na ścisłe powiązanie energetyki z działaniami na rzecz ochrony klimatu.

W związku z tym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłem lub dystrybucją energii i paliw gazowych zobowiązane jest do przygotowania na obszarze prowadzonej przez nie działalności, planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres co najmniej 3 lat. W tym miejscu warto zaznaczyć, że pomimo iż gaz ziemny nie będzie docelowym paliwem wpisującym się w pełni *zielony* miks energetyczny, to jako niskoemisyjny przez co najmniej dwie najbliższe dekady będzie pełnił rolę warunkującą transformację energetyczną w Polsce. Poszerzenie infrastruktury gazu ziemnego stwarza realną możliwość odstąpienia od energetyki kopalnej oraz możliwość jego wykorzystania w formule hybrydowej z zielonym wodorem charakteryzującym się zdolnością do wykorzystania go do magazynowania energii, co pozwala na rozwój wielkoskalowego OZE¹¹⁹. Teza ta znajduje potwierdzenie w *Europejskim Zielonym Ładzie*, który zakłada wycofywanie przez UE w szybkim tempie węgla i obniżanie emisyjności sektora gazu, choć do 2050 r. dążąc do realizacji koncepcji zeroemisyjnego rynku gazu. Z kolei unijna strategia integracji sektorów wskazuje, że koncepcja *sector coupling* będzie oparta na łączeniu stałego wzrostu paliw odnawialnych z niskoemisyjnymi. Do 2050 r. gaz ziemny ma zostać zredukowany do 20% w miksie paliw gazowych, a pozostałe 80% mają stanowić czyste gazy zdekarbonizowane, jak biogaz, biometan i wodór z zastrzeżeniem, że proporcja ta zależy od tempa wdrażania gazów zeroemisyjnych, które to wciąż jest trudne

do przewidzenia. Strategia wyraźnie wskazuje, że udział poszczególnych gazów w strukturach paliwowych państw jest uwarunkowany wybranym przez nie planem obniżania emisji, a więc dotarcie przez poszczególne państwa członkowskie UE do wspólnego celu neutralności klimatycznej będzie zróżnicowane ze względu na poziom ich zaawansowania w dekarbonizacji i tym samym możliwości zwiększania źródeł odnawialnych przy zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego i stabilności dostaw¹²⁰. Można zatem wysnuć wniosek, że przez najbliższą dekadę udział gazu ziemnego będzie zwiększany, aby umożliwić stopniowe wyłączenie bloków węglowych, a jego przyszłość zdeterminuje rozwój technologii w zakresie gazów zeroemisyjnych. Co więcej, aktualny plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Wrocław w perspektywie 2035 r. wskazuje, że miasto powinno dążyć do likwidacji przestarzałych ogrzewań bazujących na paliwie węglowym na rzecz przede wszystkim OZE, ale również paliw niskoemisyjnych, jak gaz ziemny. W planie zawarto cel dalszej gazyfikacji obszarów gminy nie zaopatrzonych w gaz ziemny¹²¹.

Dlatego plan województwa zaopatrzenia w energię i paliwa i odpowiednio plan przedsiębiorstw energetycznych co do zaspokojenia zapotrzebowania w paliwa gazowe i energię, będą musiały być zorientowane na dominację gazu ziemnego oraz OZE. Co istotne, ww. plan przedsiębiorstwa energetycznego uwzględnia postanowienia w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego kraju i województwa oraz politykę energetyczną państwa. Fakt ten uzasadnia potrzebę odpowiedzialnego wnikliwego i sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego wskazywane są warunki konieczne dla rozwoju poszczególnych OZE. W szczególności problematyka ta odnosi się do energetyki wiatrowej, gdyż lokalizacja elektrowni wiatrowych omówiona w części drugiej opracowania wymaga spełnienia szeregu warunków prawnych, m.in. zgodności z dyrektywami UE w zakresie ochrony siedlisk, ptactwa oraz obszarów znajdujących się pod ścisłą ochroną. Dowodzi to konieczności zachowania ścisłej synergii pomiędzy poziomem centralnym, a samorządowym, gdyż zdolność realizacji celów w zakresie energii wymaga przeprowadzenia badań pozwalających na pełne wykorzystanie potencjału regionu dla rozwoju poszczególnych źródeł energii.

Plan przedsiębiorstwa energetycznego powinien również spełniać przesłankę efektywności w postaci dodatniego bilansu dochodów i kosztów łączącą się z obowiązkiem uwzględnienia nowych podmiotów przyłączanych do sieci. Transformujący się system energetyczny z modelu scentralizowanego na rozproszony dąży do pełnej integracji w sektorze energii oraz sprzyjającej kooperacji z całym otoczeniem społeczno-gospodarczym. Ta idea ma na celu odejście od linearnego modelu przepływu energii na rzecz obiegu cyrkularnego, ograniczającego straty przepływu energii oraz koszty.

Niezbędna jest zatem harmonizacja celów unijnych w zakresie struktury paliwowej z polityką energetyczną i prawem poszczególnych państw członkowskich, które kolejno powinny być realizowane przez samorząd. Jeśli na poziomie centralnym istnieje zgodność co do kierunków transformacji energetycznej, to województwo ma wpływ na regionalny miks energetyczny, w efekcie czego przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do zastępowania paliw emisyjnych, *zielonymi*, nisko- i docelowo zeroemisyjnymi. Determinuje to rozwój zintegrowanego systemu energetycznego, do którego włączane zostają nowe podmioty, tj. prosumenci mikroinstalacji, ale także prosumenci zbiorowi, czy wirtualni. Przedsiębiorstwa energetyczne muszą odpowiadać na nowe potrzeby rynku kształtowane przez cele energetyczne oraz rosnącą proklimatyczną świadomość społeczeństwa. W związku z tym art. 16 PE w ust. 12 wskazuje, że współpraca samorządu z przedsiębiorstwami energetycznymi powinna polegać w szczególności na zapewnieniu spójności pomiędzy ww. planami zaopatrzenia w energię i ciepło i odpowiednio planami zaspokojenia zapotrzebowania na te paliwa oraz informowaniu podmiotów przyłączonych do sieci o planowanych przedsięwzięciach wpływających na pracę urządzeń przyłączonych do sieci, czy zmianie warunków przyłączenia lub dostawy paliw.

Rola samorządu w zakresie realizacji celów klimatyczno-energetycznych wiąże się także z wydaniem strategii rozwoju województwa. Jej znaczenie w odniesieniu do transformacji energetycznej wyraża się w określeniu przede wszystkim celów wskazanych w art. 11 pkt 3-5 u.s.w. Należą do nich: podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Wiążą się one nierozdzielnie z celami wyznaczonymi w *Europejskim Zielonym Ładzie*, gdyż ochrona środowiska pozostaje w związku z stałym wzrostem gospodarczym oraz warunkującym go wdrażaniem innowacji. W myśl art. 12a w związku z art. 18 ustawy określenie zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa, a następnie jej uchwalenie należy do kompetencji organu stanowiącego, czyli sejmiku województwa. Natomiast przygotowanie jej projektu oraz monitorowanie realizacji należy zgodnie z art. 41 do zarządu województwa jako organu wykonawczego.

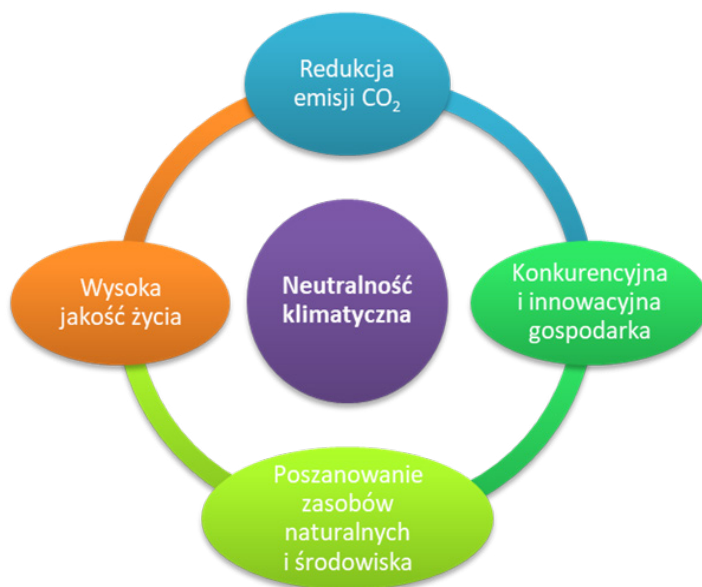
Obowiązująca Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 klasyfikuje obszar województwa dolnośląskiego jako charakteryzujący się wysokim stopniem zagrożenia wystąpieniem suszy, co w kontekście stale wzrastającego zapotrzebowania na energię wymaga zmiany struktury źródeł paliwowych. Strategia wskazuje, że Dolny Śląsk w odniesieniu do innych regionów UE jest wciąż w dużym stopniu zasilany źródłami konwencjo-

nalnymi energii, a w 2016 r. zaledwie 6,5 % energii było produkowane tu z OZE (wiodącym *zielonym* źródłem jest energia z wiatru, co ściśle wiąże się z potrzebą „odblokowania” ograniczeń prawnych dla jej rozwoju).

Z najnowszych danych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) wynika, że na dzień 31 grudnia 2020 r. w Polsce zainstalowanych było 3975 instalacji OZE, w tym 227 na Dolnym Śląsku; w skali kraju zainstalowanych jest obecnie 9979,176 MW energii z OZE, a na Dolnym Śląsku 463,039 MW¹²². Wynik ten powinien stanowić o potrzebie mobilizacji województwa dolnośląskiego w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej. Warto też zauważyć, że strategia rozwoju wskazuje, że z sieci gazowej na Dolnym Śląsku w 2016 r. korzystało 61,2 % mieszkańców, co stanowi o wysokim potencjale tego regionu w zakresie transformacji energetycznej, zważywszy na wskazaną wcześniej rolę gazu jako paliwa przejściowego na drodze do dekarbonizacji¹²³.

Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego w sprawie przystąpienia do prac nad Strategią Energetyczną Dolnego Śląska, która stanowi podstawę przygotowania niniejszego opracowania, wyznaczyła główny cel, jakim jest *Dolny Śląsk 2050 – regionem neutralnym klimatycznie*¹²⁴. Ambicja ta wpisująca się w unijny cel neutralności klimatycznej do 2050 r. polega na *osiągnięciu równowagi pomiędzy antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych i ich usuwaniem poprzez pochłanianie w procesach naturalnych*, zgodnie z definicją wyznaczoną wynikiem Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Nowym Jorku¹²⁵. Uchwała zakłada, że nadrzędny cel neutralności klimatycznej zostanie urzeczywistniony do 2050 r. razem w poniżej przedstawionymi celami.

Wykres 6. Cele Strategii Energetycznej Dolnego Śląska do 2050 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ww. uchwały

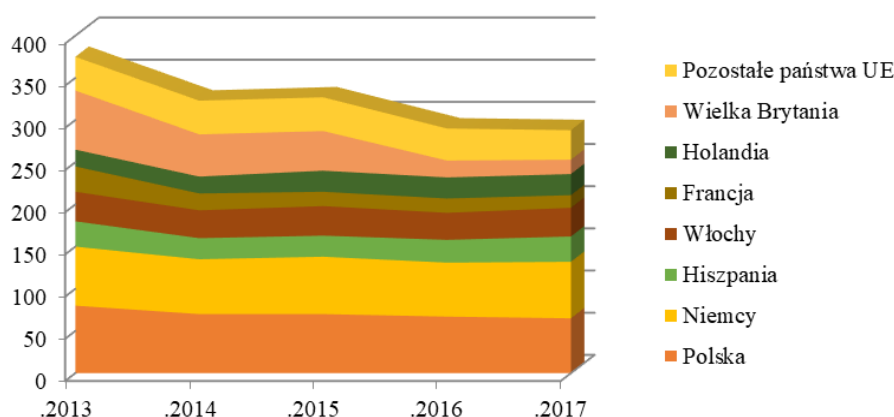
Trzeba w tym miejscu jeszcze raz zaznaczyć, że warunkiem osiągnięcia celów pokazanych na wykresie jest zachowanie spójności co do planowania długoterminowych działań w zakresie transformacji energetycznej na poziomie unijnym, krajowym i samorządowym. Wypracowane jednolite kierunki działań powinny być dostosowane do zróżnicowanych uwarunkowań na danym obszarze. Wiąże się to z problematyką osiągania wspólnego celu UE przy uwzględnieniu odmiennych poziomów rozwoju gospodarczego państw członkowskich. Przez tę zależność należy rozumieć, w odniesieniu do poszczególnych województw, konieczność osiągnięcia neutralności klimatycznej, ale przy uwzględnieniu specyfiki danego regionu. Celem jest przygotowanie strategii województwa dolnośląskiego w taki sposób, by w oparciu o potencjał energetyczny Dolnego Śląska w sposób maksymalnie efektywny przejść na model zeroemisyjny.

Kolejnym obszarem aktywności województwa, który odgrywa bardzo istotną rolę w transformacji energetycznej jest współpraca zagraniczna. Zgodnie z art. 75 u.s.w. sejmik województwa uchwała *Priorytety współpracy zagranicznej województwa*, określając w nich: główne cele tej współpracy, priorytety geograficzne oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Współpraca ta musi odpowiadać prawu wewnętrznemu, polityce zagranicznej państwa oraz międzynarodowym zobowiązaniom.

W przypadku Województwa Dolnośląskiego współpraca transgraniczna z racji położenia prowadzona jest z: Wolnym Państwem Saksonią w Niemczech oraz regionami Republiki Czeskiej: Libereckim, Kralowohradeckim, Pardubickim i Ołomunieckim¹²⁶. Niewątpliwie, osiągnięcie neutralności klimatycznej związane jest przede wszystkim z ograniczeniem emisji, a działania z tym związane będą mogły być tylko wtedy skuteczne, kiedy będą podejmowane wspólnie. Komisja Europejska wskazała wstępnie regiony poszczególnych państw, które zostaną objęte mechanizmem wsparcia, o którym będzie mowa w dalszej części, ze względu na największe trudności w ich dekarbonizacji. Planowo największe wsparcie otrzymają: Niemcy, Grecja i Polska. W przypadku Polski wskazano w tej kolejności województwa: śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie, łódzkie, lubelskie i małopolskie¹²⁷.

Na poniższym wykresie wskazane zostało zużycie węgla kamiennego w państwach UE, co ma za zadanie pokazać skalę trudności towarzyszących transformacji energetycznej w Polsce, a przede wszystkim odstąpieniu od węgla, bo przecież mimo niewiążących deklaracji, data dekarbonizacji polskiej energetyki wciąż nie jest jasno określona¹²⁸.

Wykres 7. Krajowe zużycie węgla kamiennego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2013 – 2017



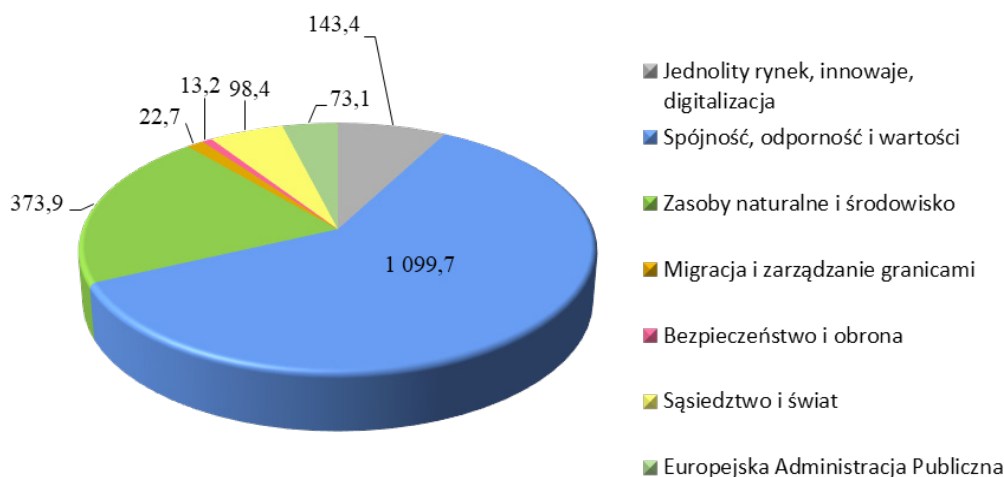
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gross_inland_consumption_of_hard_coal_by_Member_State,_EU,_2013-2017_\(million_tonnes\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gross_inland_consumption_of_hard_coal_by_Member_State,_EU,_2013-2017_(million_tonnes).png) [dostęp: 06.05.2021]

Komisja Europejska wspierając regiony najbardziej uzależnione od węgla wdrożyła *inicjatywę na rzecz regionów górniczych w transformacji*. Jej celem jest współpraca regionów o znacznym udziale węgla w miksie energetycznym, wymiana najlepszych praktyk oraz udzielenie wzajemnej pomocy w przechodzeniu na energetykę odnawialną, *by transformacja odbywała się sprawiedliwie i by nikt nie był pozostawiony samemu sobie*. W ramach tej inicjatywy został wdrożony program START, wspierający obecnie siedem regionów, tj: Asturias (Hiszpania), Jiu Valley (Rumunia), Karlovy Vary (Czechia), Małopolskę i Śląsk (Polska), Megalopolis (Grecja) oraz Midlands (Irlandia). Regiony te łączą wspólne cechy, tj. m.in.: wysoki udział węgla kamiennego i brunatnego, struktura społeczno-gospodarcza, czy wysoki stopień uprzemysłowienia. Co ważne, nie jest ostateczna grupa beneficjentów, a więc wykazanie szczególnych trudności danego regionu w zakresie dekarbonizacji stwarza szansę na pozyskanie wsparcia unijnego w tym zakresie¹²⁹. Drugą inicjatywę wsparcia regionów skarbonizowanych stanowi program TRACER, którego adresatami są: Bułgaria, Czechy, Niemcy, Grecja, Polska, Rumunia, Wielka Brytania, Serbia i Ukraina. W ramach TRACER państwa wspierają się w zakresie badań i innowacji oraz wymieniają wiedzę potrzebną do określenia krótko- i średnioterminowych rozwiązań zeroemisyjnych. Obecnie w programie tym z Polski bierze udział Górny Śląsk, lecz podobnie, jak przy START katalog beneficjentów jest wciąż otwarty¹³⁰. Uczestnictwo w tych programach stanowi realną szansę do urzeczywistnienia celów transformacji energetycznej. Bardzo istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, że nie są to wyłącznie instrumenty finansujące, ale platformy wspierania się państw na rzecz dążenia do neutralności klimatycznej. Dlatego opracowanie Strategii Energetycznej Dolnego Śląska powinno być wnikliwe i dalekowzroczne, by przedstawione w niej problemy w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej znalazły właściwe mechanizmy ich rozwiązania. Dołączenie do tych programów mogłoby stać się impulsem dla województwa dolnośląskiego, gdyż transformacja energetyczna to współdziałanie, integracja w dążeniu do wspólnych celów.

Ostatnim elementem warunkującym powodzenie działań na rzecz transformacji energetycznej jest budżet województwa uwzględniający poziom wyzwań jej towarzyszących. Jak to zostało wskazane wcześniej, społeczeństwo pełni bardzo istotną rolę w tym procesie, gdyż jednym z warunków osiągnięcia neutralności klimatycznej jest dążenie do sprawiedliwego modelu społeczno-gospodarczego. Rozwój energetyki odnawialnej jest możliwy tylko przy wzrastającej partycypacji społecznej, gdyż każdy obywatel docelowo stanie się wytwórcą energii, tym samym współtworząc łańcuch dostaw energii. W związku z tym budżet województwa musi uwzględniać pojawiające się nowe potrzeby społeczne, czego wyrazem jest dodanie do art. 10a u.s.w., ust 3-6 po nowelizacji w 2018 r.¹³¹. W konsekwencji przyznano mieszkańcom województwa udział w procedurze budżetowej województwa w formie szczególnej formy konsultacji społecznych. Partycypacja obywatelska może istotnie wpływać na uchwalany przez sejmik województwa zgodnie z art. 18 pkt 6 u.s.w. Dzięki instytucji budżetu obywatelskiego mieszkańcy województwa mają możliwość przez udział w głosowaniu wypowiedzieć się o części wydatków budżetu województwa, które zostaną przeznaczone na wybrane zadania, w tym związane z transformacją energetyczną.

Uprawnienie obywateli co do współdecydowania o budżecie województwa jest bardzo istotne z punktu widzenia środków, które pozyskiwać będą województwa w ramach wsparcia unijnego na rzecz transformacji energetycznej. *Europejski Zielny Ład* wprowadził *mechanizm sprawiedliwej transformacji*, będący instrumentem finansowym dedykowanym działaniom mającym na celu osiągnięcie celów przez niego ustanowionych. W początkowym wariantcie składał się on z trzech filarów: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), InvestEU oraz finansowania w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹³². Jednakże, w związku z ogólnosiwiatową pandemią Unia Europejska postanowiła włączyć te instrumenty do pakietu pomocowego NextGenerationEU, który stanowi *Plan odbudowy dla Europy*. Obecnie wysokość poszczególnych środków została zwiększona, ale jeszcze nie zapadła ostateczna decyzja w tym zakresie, biorąc również pod uwagę dążenia UE do uwarunkowania finansowania od przestrzegania zasady praworządności przez państwa członkowskie. Na poniższym wykresie została przedstawiona aktualna propozycja budżetu środków przeznaczonych na transformację.

Wykres 8. Budżet środków NextGenerationEU [mld EURO]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z nadzwyczajnego posiedzenia z dnia 21 lipca 2020 r. (EUCO10/20), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/en/pdf> [dostęp: 6.12.2020]

Na szczególną uwagę zasługuje w kontekście roli województwa w transformacji energetycznej FST oraz InvestEU. Ten pierwszy będzie wspierać zarówno działania w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Należy zauważyć, że finansowanie w ramach FST będzie skierowane m.in. na: inwestycje prowadzące do dywersyfikacji gospodarczej, w działania badawcze i innowacyjne, wdrażanie *zielonej* energii, redukcję emisji CO₂, podnoszenie efektywności energetycznej, inwestycje w cyfryzację, renaturalizację terenów, inwestycje we wzmacnianie gospodarki obiegu zamkniętego (*circular economy*), czy przekwalifikowanie pracowników. Pozostaje to w ścisłym związku z omówionymi wcześniej zadaniami województwa w zakresie transformacji energetycznej, jak chociażby wydanie planu zaopatrzenia w energię i paliwa ma bezpośredni wpływ na tempo dekarbonizacji, a tym samym wiąże się z powstawaniem nowych miejsc pracy w sektorach OZE, przyczyniając

się do przekształcenia regionów pokopalnianych na zrównoważone i docelowo do redukcji emisji CO₂. Warto także zaznaczyć, że wyłączeniem z finansowania zostały objęte: budowa elektrowni jądrowych, paliwa kopalne i przemysł tytoniowy. Początkowo finansowanie miało również nie dotyczyć infrastruktury gazowej, jednakże uznanie gazu ziemnego za paliwo przejściowe, niezbędne w polskich realiach gospodarczych zdecydowało o objęciu tego paliwa wsparciem UE. Drugi instrument, InvestEU skierowany będzie na wsparcie inwestycji prywatnych poprzez projekty w zakresie infrastruktury energetycznej i transportowej (w tym gazownictwa i ciepłownictwa), a także projekty na rzecz dekarbonizacji. Potwierdza to wskazaną wcześniej potrzebę współpracy przedsiębiorstw energetycznych z samorządem, a więc nadawania kursu przez województwo i urzędniczego nadzoru tego przez sektor energii poprzez zmianę struktury paliwowej.

5.3. Samorząd lokalny

Rozważenie pozycji i zadań wykonywanych przez organy gmin i powiatów, tworzących łącznie poziom lokalny organów administracji publicznej w zakresie realizowania zadań dotyczących transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności energetycznej nie jest możliwe bez szczegółowej analizy ich otoczenia, co nastąpiło we wcześniejszych częściach niniejszej ekspertyzy. Pod pojęciem „otoczenia” należy rozumieć strategię i plany podejmowane na poziomie unijnym¹³³ i krajowym oraz regulacje zawarte w aktach prawnych¹³⁴ - Prawie energetycznym, ustawie OZE oraz ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Omawiając poziom lokalny należy już na wstępie zastrzec, że zadania z zakresu transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności energetycznej są przede wszystkim realizowane przez organy gminy¹³⁵. Stąd warto zwrócić uwagę na treść art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 u.s.g., w myśl którego zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i obejmuje m.in. sprawy: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a także wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Realizowanie tych zadań jako własne oznacza ich lokalny charakter i podkreśla związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty¹³⁶. Zadania te są wykonywane przez gminy w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W uzupełnieniu powyższego katalogu należy zwrócić uwagę na art. 18 ust. 1 PE, który do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe zalicza m.in. planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy¹³⁷, czy planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy miejsc publicznych. Co należy dodać, katalog tych zadań obejmuje również planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy oraz ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gmin.

Szczególną uwagę należy zwrócić na działania podejmowane w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, dążącej do integracji wszystkich aspektów gospodarki wokół niskoemisyjnych technologii i praktyk, a także wprowadzeniu wydajnych i ekologicznych rozwiązań energetycznych. Jej rozwój stanowi realizację zasady zrównoważonego rozwoju, unormowanej w art. 5 Konstytucji RP. Omawiana koncepcja nawiązuje do pakietu energetyczno-klimatycznego wyznaczającego cele dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Pakiet nazywany „3x20” określa zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r. W zakresie dalszych działań KE proponuje zmniejszenie do 2030 r. redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE o 40% w stosunku do poziomów z 1990 r. Ważne jest odnotowanie, że polityka oraz środki, które państwa członkowskie wdrażają i zamierzają wdrażać w związku ze swymi obecnymi zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, będą nadal kontynuowane po 2020 r. W przypadku pełnego wdrożenia i pełnej skuteczności tych środków oczekiwany jest spadek poziomu emisji o 32 % w 2030 r., porównaniu do 1990 r.¹³⁸

W ramach działań na rzecz gospodarki niskoemisyjnej organy lokalne opracowują plany. Powinny one zawierać działania niskoemisyjne i efektywne wykorzystanie zasobów, do którego priorytetów uznaje się ograniczenie zużycia energii przez podmioty umiejscowione na obszarze wskazanym w planie. Skutkuje to uwzględnieniem działań służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych i tym samym zapewnieniu wzrostu energii z OZE. Długofalowa perspektywa planu wymaga wspierania usług i produktów powodujących zmianę podstaw lokalnych konsumentów energii. Przykładowo *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej* (PGN) jest strategicznym dokumentem, opracowanym dla Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego – Wrocławia i czternastu gmin. Ma na celu także wyznaczenie celów, które muszą być konkretne, mierzalne, osiągalne oraz określone w czasie, co ma umożliwić przejście na gospodarkę niskoemisyjną oraz wyznaczać działania podporządkowane realizacji tych celów¹³⁹. Ponadto PGN służy wprowadzeniu rozwiązań, pozwalających na ograniczenie zużycia energii,



zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza, a także korzystanie z OZE. Udział w PGN umożliwia uzyskanie dofinansowania unijnego w konkursach ogłaszanych między innymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)¹⁴⁰ oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, co w konsekwencji zwiększa bezpieczeństwa energetycznego miasta/gminy dzięki inwestycjom w OZE¹⁴¹.

Innym narzędziem gminy jest miejski plan adaptacji do zmian klimatu. Stanowi on dokument strategiczny, przyjmowany przez organy gmin miejskich o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. w ramach projektu Ministerstwa właściwego ds. klimatu „Wczujmy się w klimat”, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.¹⁴². Celem tego dokumentu jest przygotowanie miasta na coraz bardziej widoczne i odczuwalne skutki zmian klimatu. Jako przykład można wskazać Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu do roku 2030 dla Wrocławia¹⁴³, który ma na celu adaptację miasta do zmian klimatu zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju miasta 3Z, czyli miasta zdrowego, zielonego i zadowolonego. W planie przyjęto rozwiązania przestrzenne, społeczne i gospodarcze, będące odpowiedzią na zagrożenia w obszarach funkcjonowania miasta.

Miasto Wrocław prowadzi też dofinansowanie realizacji proekologicznych inwestycji mieszkańcom Wrocławia. Jednym z pierwszych tego typu programów był *Kawka plus*, określający dopłaty do wymiany pieców we Wrocławiu na ekologiczne źródło ciepła¹⁴⁴. Sporą popularnością cieszą się wśród mieszkańców programy: *Mój prąd* mający na celu dofinansowanie 50% kosztów instalacji fotowoltaicznych w wysokości nie wyższej od 5.000 zł¹⁴⁵, czy *Złap deszcz*, w ramach którego można otrzymać zwrot kosztów zakupu, wykonania i montażu elementów wchodzących w skład systemu deszczowego do zatrzymywania i wykorzystywania wód opadowych i roztopowych oraz kosztów remontu istniejącego systemu deszczowego w celu poprawienia jego sprawności¹⁴⁶. Przykładowo można wskazać także na program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu miasta Wrocławia, który jest realizowany od co najmniej kilku lat¹⁴⁷. Co ważne ww. programy są dofinansowywane m.in. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Z kolei ustawa OZE wykonywanie zadań z tego zakresu powierza przede wszystkim organom administracji rządowej. Niemniej jednak zadania realizowane przez organy gminy w tym zakresie należą do zadań własnych i wpisują się w przywołaną już regulacją art. 7 ust. 1 pkt. 1 u.s.g. To jednak nie gmina a przedsiębiorstwa energetyczne dostarczają bezpośrednio mieszkańcom energię elektryczną. Gmina nie organizuje również warunków technicznych, finansowych oraz organizacyjnych niezbędnych do realizacji tego celu. Dlatego też gmina nie świadczy usług w omawianym zakresie. Trzeba zwrócić uwagę, że zadania te są realizowane poza sferą użyteczności publicznej gminy w postaci spółek prawa handlowego, choć mogą być zakładane przez gminę, w myśl ustawy o gospodarce komunalnej¹⁴⁸, w postaci spółek legitymujących się statusem przedsiębiorcy¹⁴⁹.

W zakresie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych warto wskazać na jej art. 39, który podkreśla możliwość ustanowienia strefy czystego transportu na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina. W strefie tej ogranicza się wjazd pojazdów innych niż pojazdy elektryczne; napędzane wodorem lub gazem ziemnym. Może być ona wydzielona w gminach powyżej 100.000 mieszkańców¹⁵⁰. Celem jej wydzielenia jest zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, tworzące zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 39 ust. 4 oraz art. 40 u.e.p.a., uchwałę w tym przedmiocie, stanowiącą akt prawa miejscowego, podejmuje rada gminy, określając w niej granice obszaru strefy czystego transportu; sposób organizacji ograniczenia wjazdu do strefy czystego transportu; dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu.

W praktyce okazuje się, że choć sam przepis został pozytywnie przyjęty przez lokalne władze i społeczności poprzez dostrzeżenie w tym rozwiązaniu szansy na ograniczenie emisji szkodliwych paliw, to już realizacja przepisów ustawy napotyka na sporo problemów związanych z jej niedopracowaniem i brakiem zapewnienia elastyczności w zakresie innych podmiotów, np. dostawców. Stąd też jedynie władze Krakowa zdecydowały styczniu 2019 r. o wyznaczeniu tej strefy w obrębie Kazimierza. Z uwagi na zarysowane wyżej problemy praktyczne planowana jest nowelizacja ustawy o elektromobilności tak aby wyznaczania stref mogły być wprowadzane bez ograniczeń, we wszystkich gminach. Podkreśla się przy tym aby kryteria wjazdu będą zaostrzane stopniowo, a nie wprowadzane od razu¹⁵¹.

We Wrocławiu strefa ograniczająca ruch samochodowy nadal nie została wprowadzona pomimo sygnalizowania takiego zamiaru już kilka lat temu. Trzeba zauważyć, że jednym z pytań referendum lokalnego zorganizowanego w dniu 6 września 2015 r., które jednak z uwagi na niską frekwencję nie miało charakteru wiążącego, było *Czy jesteś za ochroną historycznego centrum Wrocławia poprzez stopniowe ograniczanie ruchu*

samochodowego w centrum, czyli na obszarze Parku Kulturowego Stare Miasto? Większość mieszkańców udzieliła odpowiedzi pozytywnej. Należy dodać, że już 2015 r. po Wrocławiu przemieszczało się dziennie około pół miliona samochodów: osobowych i ciężarowych, które już wtedy odpowiadały za 24% zanieczyszczeń miejskiego powietrza¹⁵². Jednym z działań rekompensujących brak tej strefy jest wspieranie nowoczesnych, ekologicznych i elektrycznych środków transportu, co ma wspomagać redukcję zanieczyszczenia powietrza. W tym celu na terenie całego Wrocławia zostały wyznaczone bus pasy i torowiska z dopuszczeniem poruszania się po nich pojazdów elektrycznych oraz ok. 130 punktów ładowania zainstalowanych przez prywatnych inwestorów w ogólnodostępnych stacjach ładowania pojazdów elektrycznych, czy też zlokalizowanie około 200 bezpłatnych miejsc parkingowych wyznaczonych dla aut elektrycznych¹⁵³.

Ważną rolę w transformacji energetycznej pełnią organizacje pozarządowe. Jednym z takich przykładów jest Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć *Energie Cités* (PNEC), które współpracuje z samorządami lokalnymi na rzecz kształtowania lokalnej gospodarki niskoemisyjnej, efektywnego wykorzystania energii i jej odnawialnych źródeł oraz edukacji ekologicznej i ochrony klimatu. Projekty organizowane przez stowarzyszenie są to m.in. *Multiply* mający na celu zachęcenie władz lokalnych do wdrażania zintegrowanego planowania miejskiego na swoich obszarach poprzez włączenie ich w dedykowany program wymiany wiedzy i doświadczeń, *S3unica*, służący wdrożeniu inteligentnych i energooszczędnych rozwiązań w kampusach akademickich oraz *Eyes*, dążący do zwiększenia aktywizacji ludzi młodych, tj. w wieku 18-28 lat w działania na rzecz poprawy klimatu¹⁵⁴. Warto podkreślić, iż organizacje pozarządowe mogą wspierać działania władz lokalnych w zakresie transformacji energetycznej, tym bardziej, że świadomość społeczna w omawianym zakresie jest coraz większa.

Następnie trzeba wskazać, iż w całej Polsce sfinansowano już wiele inwestycji w zakresie transformacji energetycznej. Jedną z najbardziej wyrazistych inwestycji zrealizowano w Zgorzelcu w przedmiocie utworzenia Zgorzeleckiego Klastra Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii i Efektywności Energetycznej (Zklaster); Stanowi ono porozumienie obejmujące m.in. 42 przedsiębiorstwa, 2 uczelnie wyższe oraz 3 jednostki samorządowe. Kompleks farm fotowoltanicznych w Zklastrze został zrealizowany w latach 2015-2018 i stanowi drugi co do wielkości tego typu obiekt w Polsce. Innym przykładem są działania podejmowane w ramach tzw. subregionu wałbrzyskiego, którego celem są m.in. dążenie do samowystarczalności energetycznej oraz rozwój odnawialnych źródeł energii.

Na koniec tej części opracowania warto wskazać, że wskutek nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵⁵, która weszła w życie w dniu 13 listopada 2020 r.¹⁵⁶ znaczenie wszelkiego rodzaju strategii, polityk czy programów dotyczących rozwoju, które mogą też mieć charakter sektorowy. Według art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, oprócz Rady Ministrów, samorządu województwa i związków metropolitalnych, politykę tę prowadzą również samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki, co w perspektywie czasowej pozwala na włączenie działań w zakresie rozbudowy sektora energii odnawialnej w ramach prowadzonej polityki rozwoju gminy. Jeśli jednak odnieść porównawczo zakres zadań powiatu do zadań gminy czy województwa samorządowego, to bez wątpienia jest ona bardzo ograniczony¹⁵⁷. Zasadniczo zatem przepis art. 12 pkt 9ca ustawy o samorządzie powiatowym zastrzegający do wyłącznej właściwości rady powiatu podejmowanie uchwał w sprawie przyjmowania programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju może być stosowany wyłącznie dzięki tym przepisom. I tak zgodnie z art. 19 ust. 3a i 8 u.z.p.p.r. zarząd powiatu opracowuje program rozwoju przyjmowany przez radę powiatu, a następnie ogłasza komunikat o jego przyjęciu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zarząd powiatu odpowiada też za realizację programu rozwoju zgodnie z art. 25 pkt 2 u.z.p.p.r.

W przypadku powiatu jego działania na rzecz transformacji energetycznej oraz poprawy klimatu można upatrywać nie tylko w kontekście programów rozwoju powiatu, czy też w ramach szeroko rozumianej ochrony środowiska (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie powiatowym), ale także w zakresie udziału organów powiatu w klastrze energetycznym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 15a OZE, klastery energii stanowią cywilnoprawne porozumienie, obejmujące nie tylko osoby fizyczne, osoby prawne, czy też podmioty wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. -Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁵⁸, ale też jednostki samorządu terytorialnego. Działalność klastra mieści się w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV.a jego obszar działania nie powinien przekraczać granic obszaru gospodarczego, którym w Polsce najczęściej jest powiat¹⁵⁹.

W tym zakresie podkreśla się, że lokalne władze samorządowe na poziomie gminy i powiatu powinny wspierać budowę inwestycji mającej na celu budowę popytu na energię produkowaną w ramach klastra, co w konsekwencji ma służyć m.in. wsparciu lokalnego rozwoju gospodarczego¹⁶⁰.



POSTULATY DE LEGE FERENDA

A. SAMORZĄD REGIONALNY

1. Uznanie prymatu działań w zakresie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.
2. Realizacja celów polityki klimatyczno-energetycznej
3. Kształtowanie regionalnej struktury paliwowej uwzględniającej dynamiczny wzrost odnawialnych źródeł energii
4. Zaktualizowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa zorientowanego na maksymalne wykorzystanie potencjału obszaru Dolnego Śląska na rozwój energetyki odnawialnej
5. Harmonizacja Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego ze Strategią Energetyczną Dolnego Śląska przy uznaniu transformacji energetycznej za cel priorytetowy
6. Zacieśnianie współpracy transgranicznej z Czechami i Niemcami, jako regionami trudnymi do dekarbonizacji
7. Dołączenie do platform współpracy *coal-regions*
8. Racjonalne i odpowiedzialne wykorzystanie środków finansowych na transformację energetyczną z mechanizmu NextGenerationEU

B. SAMORZĄD LOKALNY

1. Proponowane są zmiany legislacyjne w celu dostosowania ustawy OZE, w zakresie jakim powierza kompetencje organom administracji rządowej, do założeń KPEiK oraz PEP 2040, który z kolei podkreśla znaczenie energetyki rozproszonej w procesie transformacji energetycznej.
2. Istnieje konieczność dalszego wspierania i poszerzania dofinansowania programów i inwestycji proekologicznych przez gminy. Powinno nastąpić szersze prowadzenie działań promocyjnych na rzecz transformacji energetycznej oraz programów finansujących inwestycje z tego zakresu.
3. Ważne jest stałe zwiększanie spójności działania całego systemu w zakresie transformacji energetycznej. Należy wzmacniać i koordynować współpracę na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Powinny być też podjęte szersze działania na rzecz współpracy z organizacjami pozarządowymi, które mogą w większym zakresie wspierać działania władz lokalnych, co też wpłynie pozytywnie na budowanie społeczeństwa obywatelskiego.
4. Wzrasta rola transformacji energetycznej na poziomie lokalnym. Wydaje się, że zadania te mogą być szerzej realizowane w ramach polityki rozwoju. Biorąc pod uwagę aktualne problemy ekologiczne transformacja energetycznej i osiągnięcie neutralności energetycznej winna stanowić jeden z fundamentalnych priorytetów. Powiat, który nie został wyposażony przez ustawodawcę w zbliżone do gminy zadania i instrumenty prawne, powinien być włączony w te działania w celu zapewnienia spójności całego systemu.
5. W celu utworzenia tzw. strefy czystego transportu konieczna jest nowelizacja ustawy o elektromobilności w celu dostosowania przepisów tej ustawy do problemów praktycznych wynikłych w trakcie jej stosowania.

PRZYPISY

- ¹¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668) zwana dalej w skrócie u.s.w.
- ¹¹⁸ Zob. art. 13 PE.
- ¹¹⁹ K. Moskwik, R. Nowakowski, A. Pinkas, M. Sienkiewicz, P. Sroka, A. Węgrzyn, Gaz ziemny w procesie transformacji energetycznej w Polsce, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, Wrocław 2020, s. 39-40, <http://dise.org.pl/Raport-DISE-Gaz-Ziemny.pdf>; [dostęp: 14.12.2020].
- ¹²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego, COM(2020) 299 final.
- ¹²¹ „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Wrocław” na lata 2020-2035, <https://bip.um.wroc.pl/artykul/859/41655/projekt-zalozen-do-planu-zaopatrzenia-w-cieplo-energie-elektryczna-i-paliwa-gazowe-dla-obszaru-gminy-wroclaw-na-lata-2020-2035> [dostęp: 30.04.2021].
- ¹²² Urząd Regulacji Energetyki, Potencjał krajowy OZE w liczbach, 2011, <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/potencjal-krajowy-oze/8108,Instalacje-odnawialnych-zrodel-energii-stan-na-31-grudnia-2020-r.html> [dostęp: 28.04.2021].
- ¹²³ Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030, 2018, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/projekt_strategii/-SRWD_2030_calosc_druk.pdf [dostęp: 14.12.2020]. Mapa stanu i rozwoju systemu gazowego Polski wskazuje na dobrze rozwiniętą sieć gazową na Dolnym Śląsku zob. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264), s. 87.
- ¹²⁴ Uchwała nr 2184/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 czerwca 2020 w sprawie przystąpienia do prac nad Strategią Energetyczną Dolnego Śląska - kierunkami wsparcia sektora energetycznego, https://www.irt.wroc.pl/aktualnosci/download/file_id/1317/doc_id/567.html [dostęp: 14.12.2020].
- ¹²⁵ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku, 1992, https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf [dostęp: 14.12.2020].
- ¹²⁶ Uchwała Nr XX/544/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Dolnośląskiego”, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Skan_Priorytetow.pdf [dostęp: 14.12.2020].
- ¹²⁷ Komisja Europejska, European Semestr 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex_d_crs_2020_en.pdf [dostęp: 14.12.2020].
- ¹²⁸ Prezydent RP A. Duda podczas Leaders Summit on Climate, który odbył się 23 kwietnia 2021 r. zadeklarował, że udział węgla w polskiej energetyce zostanie zredukowany do 11% do 2040 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1263,wystapienie-prezydenta-rp-podczas-szczytu-klimatycznego-leaders-summit-on-climate-.html> [dostęp: 30.04.2021].
- ¹²⁹ Commission decision of 12.8.2020 on the financing in the field of Energy for 2020 of the extension of the Preparatory Action Establishing comprehensive support for coal and carbon intensive regions in transition and amending Commission Decision C(2018)1179 of 1 March 2018, Bruksela, dnia 12 sierpnia 2020 r., C(2020) 5455 final, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/c_2020_5455_pppa_extension_and_annex.pdf; [dostęp: 6.12.2020].
- ¹³⁰ SMART STRATEGIES for the TRANSITIONS in COAL INTENSIVE REGIONS TRACER, <https://tracer-h2020.eu/pl/o-projekcie-tracer/> [dostęp: 6.12.2020].
- ¹³¹ Zob. art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).
- ¹³² Wniosek (Komisji Europejskiej): Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Bruksela, dnia 14 stycznia 2020 r., COM (2020) 22 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0022> [dostęp: 6.12.2020].
- ¹³³ Przykładowo można wskazać na europejską długoterminową strategię do roku 2050, w której osiągnięciu założonego celu ma służyć wprowadzanie odpowiednich rozwiązań m.in. o charakterze technologicznym w wielu istotnych obszarach, takich jak polityka przemysłowa, finanse i badania naukowe. Co ważne, niezbędne jest przy tym współdziałanie nie tylko inwestycji UE czy parlamentów krajowych ale również sektora przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, jak również miast i gmin, zob. Komunikat Komisji. Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki, Bruksela, dnia 28 listopada 2018 r., COM(2018) 733, final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773> [dostęp: 10.12.2020].



¹³⁴ M. Hetmański, B. Kupiec, J. J. Zygmuntowski, *Zielony renesans. Samorządowy podręcznik transformacji energetycznej*, Kraków 2018, s. 8 i n.

¹³⁵ Zgodnie z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego wykonującą wszystkie zadania samorządu nie zastrzeżone dla innych jednostek (powiatów i województw). Gminą zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – zwanej dalej w skrócie u.s.g. - jest wspólnota samorządowa mieszkańców zamieszkujących terytorium gminy wraz z tym terytorium.

¹³⁶ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 5.

¹³⁷ W doktrynie podkreśla się znaczenie zadania gmin w zakresie zaopatrzenia w energię energetyczną, co trzeba analizować z uwzględnieniem innych przepisów Prawa energetycznego, w tym przede wszystkim art. 16 PE. Co warto dodać rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji tych założeń, organ stanowiący gminy uchwała również plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Podkreśla się, że uchwalenie założeń do planu jest obligatoryjne dla każdej gminy, o tyle posiadanie samego planu jest wymagane tylko wtedy, gdy zostanie spełniona ustawowa przesłanka. Ponadto wspomniany już art. 16 PE zobowiązuje przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii do sporządzania, na okres nie krótszy niż trzy lata, planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię. W sytuacji, gdy plany te nie zapewniają realizacji założeń do gminnego planu, gmina ma obowiązek opracowania planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Szerzej na ten temat K. Wlaźlak, *Planowanie gminy w zakresie energetyki*, Warszawa 2015, Legalis.

¹³⁸ Komunikat komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0015&from=ES>, [dostęp: 1.05 2021].

¹³⁹ <https://www.wroclaw.pl/srodowisko/o-gospdarce-niskoemisyjnej> [dostęp: 01.05 2021].

¹⁴⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, Wersja 18.0, 2021, https://www.pois.gov.pl/media/99040/POLIS_ver_18_0_23022021.pdf [dostęp: 31. 12.2020].

¹⁴¹ <https://www.wroclaw.pl/srodowisko/plan-gospodarki-niskoemisyjnej> [dostęp: 10.12 2020].

¹⁴² Więcej o projekcie: <https://www.gdos.gov.pl/wczujmy-sie-w-klimat> [dostęp: 06.05.2021].

¹⁴³ Załącznik do Uchwały Nr XIII/342/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 września 2019 r. w sprawie „Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu do roku 2030”, <https://bip.um.wroc.pl/artukul/882/44148/miejski-plan-adaptacji-do-zmian-klimatu-mpa> [dostęp: 12.12 2020].

¹⁴⁴ Uchwała Nr XV/417/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwach stałych na ogrzewanie niskoemisyjne (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz.6975).

¹⁴⁵ Uchwała Nr XIII/316/19 z dnia 5 września 2019 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości budynków lub ich części podłączonych do instalacji fotowoltaicznej, kolektora słonecznego, pompy ciepła, rekuperatora lub gruntowego wymiennika ciepła (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5472). Zob. też: <https://mojprad.gov.pl/> [dostęp: 12.12 2020].

¹⁴⁶ Zob. § 3 uchwały Nr XII/302/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4560).

¹⁴⁷ Zarządzenie nr 4536/12 Prezydenta Wrocławia w sprawie określenia zasad i warunków realizacji Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu miasta Wrocławia i uchwała Nr XXIII/528/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla miasta Wrocławia na lata 2012-2032, <http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?nu=mer=4536/12> [dostęp: 12.12 2020].

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.).

¹⁴⁹ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa 2008, s. 135-137. E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, Rok LXXVIII, z. 3, s. 96-99. Zob. też M. Hetmański, B. Kupiec, J. J. Zygmuntowski, op. cit., s. 9-10.

¹⁵⁰ Jednocześnie ustawodawca w art. 39 ust. 3 zwalnia z omówionego ograniczenia wjazdu do stref określone pojazdy, np. policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, jednostek ochrony przeciwpożarowej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz służb ratowniczych czy autobusy szkolne lub zero emisyjne.

¹⁵¹ <https://regiony.rp.pl/trendy/32220-polskie-miasta-maja-problem-ze-strefami-czystego-transportu> [dostęp: 10.12 2020].

¹⁵² Szerzej: <https://www.wroclaw.pl/referendum/ograniczenie-ruchu-samochodowego-w-centrum-miasta> [dostęp: 10.12 2020].

¹⁵³ W 2017 r. Gmina Wrocław, jako podmiot publiczny, zawarła z firmą Enigma System Ochrony Informacji Sp. z o.o., jako partnerem prywatnym, umowę partnerstwa publiczno-prywatnego, na mocy której na podstawie art. 22 ust. 2a ustawy o drogach publicznych partner prywatny otrzymał w użyczenie nieruchomości leżące pod pasem drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której w listopadzie 2017 r. uruchomiono pierwszą w Polsce miejską wypożyczalnię samochodów elektrycznych – Vozilla (Miejska Wypożyczalnia Samochodów Elektrycznych), <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/919/samochody-elektryczne> [dostęp: 11.12 2020]. Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, Władztwo administracyjne gminy na przykładzie niektórych rozwiązań w zakresie zarządzania drogami publicznymi, „Studia Iuridica” 2020, T. LXXXV, s. 157-173.

¹⁵⁴ <http://www.pnec.org.pl/pl/dzialalnosc/projektycat> [dostęp: 10.12 2020].

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U z 2019 r. poz. 1295 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie u.z.p.p.r.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U poz. 1378).

¹⁵⁷ Por. art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) z zakresem zadań gminy z art. 7 u.s.g. oraz art. 11-12a u.s.w.

¹⁵⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 478.

¹⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/co-robimy-energetyka-odnawialna-i-rozproszona-klastry-energii>, [dostęp: 02.05.2021]

¹⁶⁰ Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce, s. 65, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/3164-koncepcja-funkcjonowania-klastrow-energii-w-polsce.pdf>, [dostęp: 02.05 2021].



LITERATURA

Hetmański M., Kupiec B., Zygmuntowski J.J., Zielony renesans. Samorządowy podręcznik transformacji energetycznej, Kraków 2018

Kosiński E., Trupkiewicz M., Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, Rok LXXVIII, z. 3, s. 96-99

Korczak J., Władztwo administracyjne gminy na przykładzie niektórych rozwiązań w zakresie zarządzania drogami publicznymi, „Studia Iuridica” 2020, T. LXXXV, s. 157-173

Moskwick K., Nowakowski R., Pinkas A., Sienkiewicz M., Sroka P., Węgrzyn A., Gaz ziemny w procesie transformacji energetycznej w Polsce, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, Wrocław 2020, s. 39-40

Stahl M., Samorząd terytorialny a państwo, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 5

Szydło M., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Warszawa 2008, s. 135-137

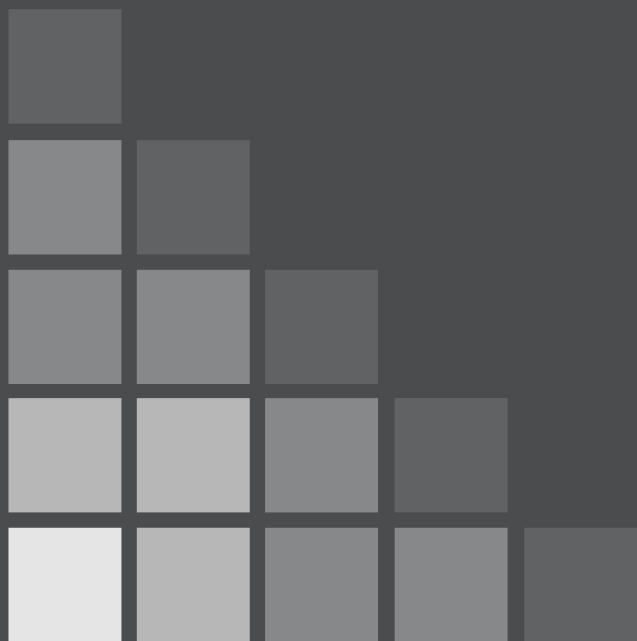
Właźlak K., Planowanie gminy w zakresie energetyki, Warszawa 2015, Legalis



6

Sieciowość rozwiązań prawnych i organizacyjnych transformacji energetycznej

(A. Chrisidu-Budnik)





6.1. WSTĘP

Transformacja energetyczna stanowiąc w istocie złożony i wielowymiarowy proces przejścia od gospodarki opartej na energii konwencjonalnej do zrównoważonej gospodarki opartej na odnawialnych źródłach energii, wywołuje pytanie o znaczenie sieciowych mechanizmów współdziałania w implementacji celów owej transformacji a także funkcję regulacji prawnych w kształtowaniu tych mechanizmów¹⁶¹. Trajektoria procesów składających się na dynamikę transformacji energetycznej wyznaczana jest przez zróżnicowane czynniki, których agregacja uzasadnia wyróżnienie przynajmniej pięciu kategorii uwarunkowań transformacji, obejmujących:

- 1) uwarunkowania prawne,
- 2) uwarunkowania organizacyjne,
- 3) uwarunkowania społeczne,
- 4) uwarunkowania technologiczne,
- 5) uwarunkowania handlowe.

Wymienione uwarunkowania są wzajemnie powiązane i wzajemnie się umacniają, zwiększając tym samym efekt synergiczny transformacji energetycznej. W dalszej części artykułu – zgodnie z przyjętym tematem opracowania – uwaga zostanie skoncentrowana na uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych determinujących jakość zmian w obszarze transformacji energetycznej, a właściwie, na pewnym aspekcie owych dwóch kategorii uwarunkowań, który stanowi sieciowość.

6.2. SIECIOWOŚĆ

Sieciowość można zdefiniować jako wzór więzi (relacji) między dowolnymi obiektami o charakterze kooperacyjnym a zarazem horyzontalnym, tworzony w celu realizacji kompatybilnych celów¹⁶². Określenie „sieciowość rozwiązań prawnych” można analizować w dwóch wzajemnie przenikających się płaszczyznach.

Pierwsza, to płaszczyzna aksjologiczna, którą wyznaczają obecne w regulacjach unijnych i znajdujące swoje odzwierciedlenie w prawie krajowym, wartości, zamierzenia, zasady oraz reguły funkcjonowania i zarządzania aktywnościami konstytuującymi obszar transformacji energetycznej. Jedną z wartości, której nadaje się istotne znaczenie w procesach przeobrażeń jest kooperacja traktowana jednocześnie jako ważna dźwignia transformacji energetycznej. Dyrektywa RED II w art. 22 eksponuje znaczenie powstawania i funkcjonowania społeczności energetycznych określanych także mianem kooperatyw energetycznych¹⁶³, których logika funkcjonowania oparta jest właśnie na współdziałaniu podmiotów o zróżnicowanej proveniencji. Społeczność energetyczna jest bytem prawnym, w którym członkostwo opiera się na zasadach dobrowolności, kooperacji i otwartości¹⁶⁴. Aktywność społeczności energetycznych przyjmująca postać kooperacji posiada zarówno wymiar koncepcyjny – teoretyczna budowa modelu zarządzania energią, jak i wymiar adaptacyjny – wdrożenie rozwiązań właściwych dla konkretnego modelu. Uwzględnienie dualnego charakteru aktywności kooperatyw energetycznych pozwala dostrzec, że każda z nich posiada unikalny charakter i tworzy niepowtarzalny właściwy dla siebie ekosystem. Jednocześnie dyrektywa RED II zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia społecznościom energetycznym w ramach owej aktywności prawa do:

- produkcji,
- zużycia,
- magazynowania,
- sprzedaży energii odnawialnej.

Ponadto przepisy dyrektywy obligują państwa członkowskie do wyposażenia kooperatyw energetycznych lub podmiotów pragnących podjąć współdziałanie w ramach takich rozwiązań organizacyjnych w narzędzia ułatwiające dostęp do informacji i finansowania, jak również ustanowienia na poziomie państw członkowskich mechanizmów ich promowania i rozwoju. Rolą państw członkowskich jest zatem stworzenie otoczenia instytucjonalnego (regulacyjnego) dla efektywnego funkcjonowania w ich obrębie społeczności energetycznych.

Drugą płaszczyznę – organizacyjną – wyznaczają przyjmowane w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich formy organizacyjno-prawne społeczności energetycznych, które *de facto* stanowią formy organizacyjno-prawne jakie może przyjąć energetyka rozproszona w danym kraju członkowskim. Zarazem owe formy organizacyjno-prawne należy traktować jako element procesu implementacji i dostosowywania regulacji krajowych do przepisów dyrektywy RED II. Polski ustawodawca wskazuje na dwie zasadnicze formy organizacyjno-prawne społeczności energetycznych w obszarze energetyki rozproszonej, tj. klastry energii oraz spółdzielnie energetyczne.

6.3. KLASTRY ENERGII

Legalna definicja klastra energii wprowadzona została do polskiego porządku prawnego nowelizacją ustawy OZE z 2016 r.¹⁶⁵. Formalnie klastery energii stanowią cywilnoprawne porozumienie w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym lub 5 gmin w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym; klastery energii reprezentuje koordynator, którym jest powołana w tym celu spółdzielnia, stowarzyszenie, fundacja lub wskazany w porozumieniu cywilnoprawnym dowolny członek klastra energii, zwany dalej „koordynatorem klastra energii”. Legalna definicja klastra energii wyznacza ogólne ramy i mechanizmy funkcjonowania klastrów energii w Polsce, wyeksponowany w niej jest silnie koncept lokalizacji wytwarzania energii w pobliżu miejsc jej dostarczania, który zdaje się być obok kwestii finansowych¹⁶⁶ istotnym wyznacznikiem dostrzeganej aktywności w tworzeniu klastrów energii w Polsce. Konkretyzacja a zarazem pożądana symplifikacja legalnej definicji klastra energii uzasadnia określenie tej struktury jako opartej na umowie kooperacji działających lokalnie zróżnicowanych podmiotów zajmujących się wytwarzaniem, konsumpcją, magazynowaniem i sprzedażą: energii elektrycznej, ciepła, chłodu, energii elektrycznej oraz paliw. Szacuje się, iż obecnie w Polsce funkcjonuje około siedemdziesiąt klastrów energii¹⁶⁷, których logika funkcjonowania oparta jest na koncepcji organizacji sieciowej.

Organizację sieciową konstytuują horyzontalne relacje kooperacji między niezależnymi w sensie organizacyjno-prawnym podmiotami, których aktywność ukierunkowana jest na realizację wspólnego celu. Charakterystyczna dla organizacji sieciowych kooperacja stanowi przejaw tzw. współzależności pozytywnej¹⁶⁸. Klastery energii w perspektywie organizacji sieciowej stanowią względnie trwałe zgrupowanie autonomicznych i wyspecjalizowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w tych samych lub pokrewnych branżach oraz podmiotów świadczących usługi na rzecz tychże podmiotów gospodarczych a także administracji samorządowej i jednostek naukowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery elementy, które nadają uniwersalne znaczenie pojęciu klastrów energii:

1. Jądro klastra – kluczowi uczestnicy klastra (odbiorcy, wytwórcy, koordynator klastra).
2. Branże wspierające – podmioty gospodarcze obsługujące i wspierające jądro klastra.
3. Infrastruktura „twarda” – niezbędna dla realizacji celów klastra. Chodzi zwłaszcza o infrastrukturę dystrybucyjną, utworzenie klastra energii nie zawsze wiąże się z koniecznością stworzenia własnej infrastruktury dystrybucyjnej, można wykorzystać już istniejącą sieć dystrybucji nośników energii. Jednak w niektórych przypadkach budowa własnej infrastruktury dystrybucyjnej będzie rozwiązaniem najbardziej korzystnym finansowo dla jądra klastra.
4. Infrastruktura „miękka” – zaplecze naukowe, instytucje samorządowe, agencje rozwoju gospodarczego i interesariusze.

W logikę tworzenia sieciowych kooperatyw energetycznych wpisane jest uaktywnienie lokalnych społeczności w obszarze współdziałania i wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Klastery energii będąc organizacją sieciową ma umożliwić osiągnięcie samowystarczalności energetycznej gminy i doprowadzić do wzrostu poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Realizacja tak nakreślonego celu wymaga wysokonakładowych inwestycji w infrastrukturę techniczną, wytwórczą i pomiarową i tym samym zaangażowania kapitału prywatnego, wiedzy i działań. Klastery energii stanowią zatem sieciową formułę realizacji zakładanego celu, możliwego do osiągnięcia w ramach kooperacji z uwzględnieniem zewnętrznego zaangażowania kapitałowego.

Istotą organizacji sieciowej jest uzyskanie efektu synergii poprzez kooperację jej uczestników. Stąd też istotną rolę w ramach klastra energii odgrywają charakterystyczne dla niego mechanizmy koordynacji, które posiadają wymiar podmiotowy i przedmiotowy. Za sprawność koordynacji w wymiarze podmiotowym odpowiada tzw. koordynator organizacji sieciowej¹⁶⁹. Ustawodawca eksponuje rolę koordynatora jako łącznika, który reprezentuje interesy klastra na zewnątrz¹⁷⁰, podczas gdy logika funkcjonowania wymusza aby koordynator (kreator sieci, broker, centrum sieci) zarazem odgrywał istotną rolę nakierowaną do wewnątrz klastra – zabezpieczał możliwość realizacji indywidualnych interesów członków klastra oraz godził, często sprzeczne i partykularne interesy jego członków. Konieczność nakierowanej do wewnątrz aktywności koordynatora wynika z charakterystycznej dla klastra energii dualności relacji, tzn. jednoczesnego występowania relacji konkurencji i współpracy¹⁷¹. Istniejące w klastrach zjawisko jednoczesnej konkurencji i kooperacji określane jest mianem kooperacji (od ang. *cooperation* – współpraca i *competition* – konkurencja) [Mucha-Kuś, Sołtysik, Zamasz 2017]. Koordynator klastra odpowiada za wypracowanie zasad i harmonizację współpracy pomiędzy



uczestnikami sieci oraz interesariuszami. Istotne jest osiągnięcie zdolności do kooperacji mimo istnienia często konkurencyjnych indywidualnych celów pod względem ekonomicznym, technicznym i organizacyjnym: odbiorców energii elektrycznej, samorządu terytorialnego, który między innymi odpowiada za sporządzenie planów zaopatrzenia w energię oraz producentów i dystrybutorów. Koordynacja w wymiarze przedmiotowym w klastrach energii tworzą dwa mechanizmy: kontraktowy i relacyjny. Identyfikacja owych dwóch mechanizmów koordynacji posiada swoje źródło w podziale organizacji na formalne i nieformalne.

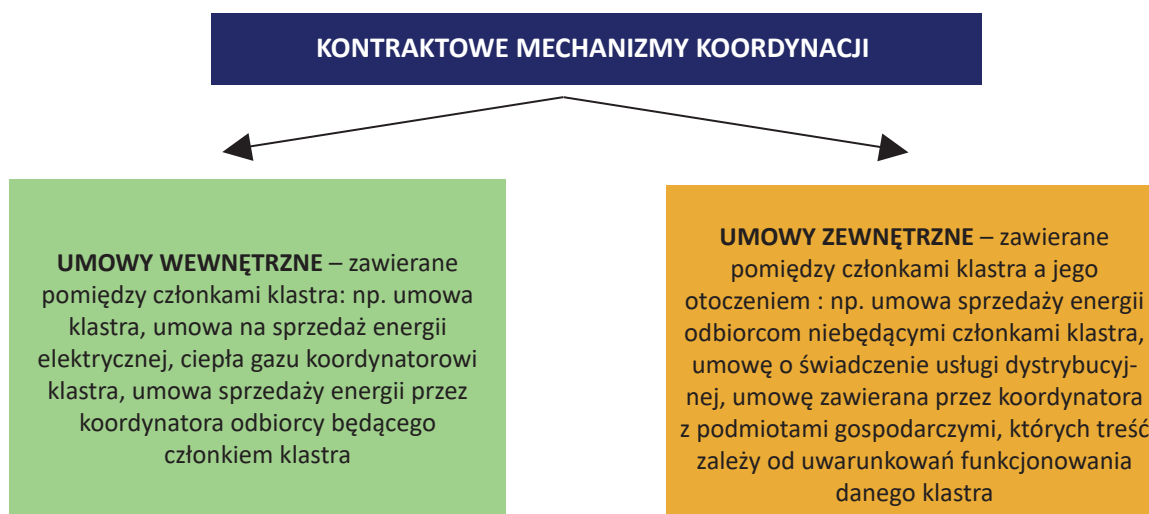
Kryteriów typologii organizacji sieciowych poszukuje się w rozmaitych obszarach, których ze względu na ograniczenia niniejszego opracowania nie sposób omówić w sposób wyczerpujący. Do wyznaczników delimitacji sieci organizacyjnych, posiadających znaczenie w kontekście analizy logiki funkcjonowania klastrów energii, zaliczyć należy obecne w prakseologicznej teorii organizacji kryterium podziału stosunków organizacyjnych na stosunki formalne i nieformalne [Bielski 1973], które zarazem pozwala wyodrębnić organizacje sieciowe formalne i nieformalne.

Formalne organizacje sieciowe tworzone są w oparciu o umowę jako podstawę prawną kreowania współpracy. Umowa winna zapewnić ogólne ramy prawne, które będą optymalne dla kooperacji i wymiany handlowej zachodzącej w obrębie organizacji sieciowej, jak i pomiędzy siecią organizacyjną a odbiorcami. W literaturze anglosaskiej, funkcjonowanie formalnych organizacji sieciowych utożsamiane jest z obecnością tzw. kontraktowych mechanizmów koordynacji (*contractual governance*), których atrybutem są jawne, sformalizowane i zawarte na piśmie umowy. [Achrol, Gundlach 1999; Li, Poppo, Zhou 2010]. Przedmiot kontraktowych mechanizmów koordynacji tworzą stosunki zobowiązaniowe pomiędzy stronami umowy, które wyznaczają formalne ramy dla wymiany różnego rodzaju dóbr, usług, informacji. Dlatego też sformalizowana umowa uznawana jest za kluczowy element gospodarki zapewniający bezpieczeństwo i efektywność transakcji. Prawa i obowiązki stron wynikają z treści umowy, której najważniejszymi elementami są:

- pisemna forma określenia praw i obowiązków stron,
- sprecyzowanie przedmiotu świadczenia,
- opisanie skutków ewentualnego niewykonania bądź też nienależytego wykonania umowy [Vandaele et al. 2007; Ryall, Sampson 2009].

Funkcjonowanie klastrów energii oparte jest na umowie, która w ustawie o OZE określana jest mianem cywilnoprawnego porozumienia. Użyty przez ustawodawcę termin „cywilnoprawne porozumienie” w istocie odnosi się do umów, których treść jest emanacją woli stron określonego stosunku prawnego – tzw. umów nienazwanych. Rozwój umów nienazwanych w praktyce stanowi konsekwencję intensyfikacji i wzrostu stopnia złożoności relacji, które nawiązują podmioty sektora publicznego, prywatnego. Umowa nienazwana to taki rodzaj kontraktu, który nie został przez ustawodawcę uregulowany w żadnym akcie prawnym. Taki stosunek prawny oparty jest o swobodę kontraktowania uregulowaną w art. 353 k.c.¹⁷², z odnoszącymi się także do umowy klastra ograniczeniami dowolności kształtowania stosunku umownego (właściwość stosunku zobowiązaniowego, przepisy ustawy oraz zasady współżycia społecznego). Ich naruszenie, przy zastrzeżeniu konieczności dochowania wymaganej formy prawnej danej czynności, skutkować będzie sankcją bezwzględnej nieważności umowy sprzecznej z ustawą, przewidzianą w art. 58 k.c. Impulsem do kształtowania „innowacyjnej” treści umowy przez strony określonego stosunku prawnego jest zwykle potrzeba stworzenia nowego typu relacji gospodarczych, zwłaszcza wówczas gdy określone przepisami prawa warunki umów okazują się być niewystarczające. Umowa nienazwana, w ustawie OZE określana jako cywilnoprawne porozumienie, wydaje się być jednym z elementów tworzenia nowoczesnego prawa gospodarczego, którego atrybutem jest elastyczność. Elastyczność odnosi się do swobody stron w kształtowaniu relacji i stosunków, które występować będą między nimi jako uczestnikami klastra. Elastyczność znajduje swój wyraz w tworzeniu nowego typu umów o charakterze kompilacyjnym, zindywidualizowanym, dostosowanym do potrzeb stron umowy.

Kreacja klastra w oparciu o umowę nienazwaną stanowi dogodny rozwiązanie dla podmiotów chcących wykorzystać tę sieciową formę kooperacji. Wynika to, po pierwsze, z wysokiego stopnia odformalizowania takiej umowy, w związku z czym nie ma potrzeby ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zawiązaniem klastra, po drugie daje stronom szeroką autonomię i wspomnianą elastyczność w kształtowaniu praw i obowiązków uczestników. W istocie w działalności klastra należy wyodrębnić dwa typy kontraktowych mechanizmów koordynacji, które prezentuje poniższy schemat.

Schemat 6. Dwa typy kontraktowych mechanizmów koordynacji w klastrach energii

Źródło: opracowanie własne

Wyodrębnienie kategorii formalnych organizacji sieciowych stanowi właściwy przyczynek do zwrócenia uwagi na funkcję prawa w kreowaniu relacji w sieci organizacyjnej jaką jest klastr energii. Wskazać należy na przynajmniej trzy połączone ze sobą funkcje prawa.

Pierwsza – koordynacyjna – znajduje swój refleks w tworzeniu ram kooperacji w ramach klastra energii. W ramach funkcji koordynacyjnej zidentyfikować można szczegółowe subfunkcje:

- 1) integracyjną, łączącą kompatybilne interesy uczestników klastra,
- 2) stabilizacyjną, ułatwiającą rozwiązywanie potencjalnych konfliktów pomiędzy członkami klastra,
- 3) dystrybucyjną, wyznaczającą zakres ról i wpływów w obrębie klastra,
- 4) adaptacyjną, umożliwiającą modyfikację treści umowy i tym zasad współdziałania uczestników klastra do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Druga funkcja prawa – redukcji – odnosi się do możliwości obniżenia asymetrii informacji, która towarzyszy zawarciu każdej umowy. Funkcja redukcji asymetrii informacji znajduje swój refleks w tworzeniu tzw. renty sieciowej. Renta sieciowa stanowi sumę oszczędności uzyskanych dzięki zawarciu umowy kreującej organizację sieciową oraz oszczędności wynikających z zawartych w tejże umowie zasad współpracy, komunikacji i koordynacji horyzontalnej [Niemczyk 2013]. Renta sieciowa stanowi zarazem wartość dodaną znajdującą odzwierciedlenie w korzyściach finansowych jakie uzyskują podmioty z tytułu uczestnictwa w sieci a także w korzyściach zewnętrznych będących pozytywnym rodzajem tzw. efektów zewnętrznych. Pojęcie efektów zewnętrznych wprowadzone do teorii ekonomii przez Alfreda Marshalla, [Marshall 1925] uważane obecnie jest za jedną z najważniejszych kategorii analitycznych w ekonomii środowiska [Graczyk, 2004]. Efekty zewnętrzne dzieli się na dwa rodzaje: negatywne (koszty zewnętrzne) i pozytywne (korzyści zewnętrzne). Negatywne efekty zewnętrzne powstają wówczas, gdy horyzontalnie powiązane organizacje, mogą przenieść koszty swojej działalności na podmioty wykluczone z uczestnictwa w korzyściach z tej działalności i niebędące stronami umowy. Przykładem negatywnych efektów zewnętrznych jest degradacja środowiska naturalnego wywołana przez energetykę konwencjonalną – np. transport oparty na biopaliwach I generacji. Dlatego też już Dyrektywa RED I, nie tylko uruchomiła dynamikę przejścia do stosowania biopaliw wyższej generacji, ale także rozpoczęła długotrwały proces niwelacji wspomnianego przykładu negatywnych efektów zewnętrznych.

Pozytywne efekty zewnętrzne powstają wówczas, gdy horyzontalnie powiązane organizacje, dostarczają korzyści z przedmiotu ich działalności innym podmiotom, nie otrzymując za to bezpośrednio wynagrodzenia. Przykład pozytywnych efektów zewnętrznych stanowią procesy tworzenia klastrów energii, które uruchamiając rentę sieciową bezpośrednio dla jego uczestników, jednocześnie przenoszą efekty ich istnienia na inne podmioty w postaci korzyści identyfikowanych na poziomie lokalnym i/lub regionalnym, do których zalicza się wzrost bezpieczeństwa energetycznego, zmniejszenie energochłonności gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększenie atrakcyjności terenów inwestycyjnych poprzez zmniejszenie kosztów zaopatrzenia w energię, pobudzenie rozwoju gospodarczego, dostępność i rozwój niskoemisyjnego transportu publicznego, zmniejszenie emisji szkodliwych gazów.



Trzecia funkcja prawa – optymalizacji – polega na stworzeniu prawnych podstaw dla zawarcia umowy i wykonywania jej postanowień, umożliwiając uczestnikom klastra obniżenie kosztów transakcyjnych¹⁷³. Zawarta umowa tworząca klastr energii jest wynikiem ścierania się interesów stron umowy, które ze względu na świadomość występowania wspomnianej już współzależności pozytywnej, poszukują właściwych sposobów sformalizowania warunków współpracy i tym samym usprawnienia wymiany w ramach organizacji sieciowej. Funkcja optymalizacyjna pozwala zwiększyć efektywność każdemu uczestnikowi klastra, jak i całemu systemowi społeczno- gospodarczemu. Jeśli bowiem uczestnicy organizacji sieciowej „wygrywają” w ramach określonej umowy, to ostatecznie wygrywa cała gospodarka [Łolik 2014].

Istotą organizacji sieciowej jest więc uzyskanie efektu synergii poprzez współpracę uczestników klastra, przy czym efekt ten osiąga się przez umiejętność dostosowania swojej indywidualnej działalności operacyjnej do zasad funkcjonowania całej organizacji sieciowej.

Nieformalne organizacje sieciowe tworzone są w oparciu o normy zaufania i wzajemności. W literaturze anglosaskiej funkcjonowanie tego typu sieci utożsamiane jest z obecnością tzw. relacyjnych mechanizmów koordynacji (*relational governance*) i kapitału interpersonalnego [Li, Peng 2010]. Uwzględnienie problematyki relacyjnych mechanizmów koordynacji w analizie klastrów energii, pozwala uwydatnić ich znaczenie na dwóch etapach funkcjonowania tego typu kooperatyw energetycznych.

Etap 1, w literaturze przedmiotu określany mianem etapu preklastrowego [Gronkowska 2017] i dotyczy działań składających się na tzw. inicjatywę klastrową, która stanowi początkowy etap kształtowania specyficznych i wyróżniających połączeń pomiędzy uczestnikami klastra¹⁷⁴. Na etapie preklastrowym obecność nieformalnych sieci powiązań oraz zaufania stanowi stabilny fundament dla przyszłych procesów formalizacji współpracy stron. Etap 1 odnosi się do sytuacji gdy formalne podstawy współpracy pozostają wciąż *in statu nascendi*, w tym znaczeniu, że organizacja sieciowa nie jest jeszcze sformalizowana, tzn. nie zostało zawarte cywilnoprawne porozumienie¹⁷⁵. Na etapie 2 – akceleracji – łączonego z funkcjonowaniem już sformalizowanej organizacji sieciowej, obecność relacyjnych mechanizmów koordynacji polega na istnieniu zaufania i norm wzajemności pomiędzy uczestnikami klastra. Normy wzajemności odnoszą się nie tylko do zwrotności i symetryczności relacji, lecz także do komunikacji i uczenia się współpracy. Uczenie się jest procesem wpisanym w kooperację, a nie jego rezultatem i w tym sensie normy wzajemności są normami dialogicznymi. Wzajemność stanowi normę stabilizującą współpracę w już sformalizowanych organizacjach sieciowych, ponieważ zapewnia komplementarność uprawnień i zobowiązań uczestników [Wilkinson Ryan 2012]. Efektywność klastrów energii zależy od racjonalnego i skutecznego wykorzystania kapitału materialnego i niematerialnego. Kapitał materialny tworzą lokalnie dostępne surowce energetyczne, odnawialne źródła energii, innowacyjność i przedsiębiorczość w obszarze wytwarzania, przesyłu, dystrybucji, a także zarządzania odbiorem energii. Kapitał niematerialny współtworzą dwa mechanizmy koordynacji: kontraktowy i relacyjny. Jakość kontraktowego mechanizmu koordynacji jest pochodną umiejętności konstrukcji efektywnej ekonomicznie i w pełni oddającej intencję stron umowy. Podstawową funkcją kontraktowych mechanizmów koordynacji jest wypracowanie takich norm prawnych, które w kontekście umów wewnętrznych pomiędzy członkami, jak i zewnętrznych pomiędzy klastrem energii jako organizacją sieciową a podmiotami gospodarczymi w jego otoczeniu zapewnią optymalną wymianę handlową. Relacyjne mechanizmy koordynacji pełnią funkcję komplementarną wobec kontraktowych mechanizmów koordynacji, a konkretnie wyodrębnionego na schemacie 4 komponentu wewnętrznego. Na etapie 1 obecność norm relacyjnych (zaufanie, wzajemność) ułatwia zawarcie umowy konstytuującej klastr energii, obniża bowiem koszty transakcyjne *ex-ante* i podobnie jak funkcja optymalizująca prawa pozwala obniżyć koszty transakcyjne oraz analogicznie do redukcyjnej funkcji prawa ograniczać asymetrię informacji. Relacyjne mechanizmy koordynacji na etapie 2, umożliwiają niwelację nieuniknionego konfliktu interesów występującego w trakcie trwania współpracy pomiędzy uczestnikami klastra energii i tym samym tworzyć umowy usprawniające zasady kooperacji pomiędzy nimi (efekt uczenia się). W istocie kontraktowe i relacyjne mechanizmy koordynacji są powiązane ze sobą, wpływają bowiem na jakość realizacji procesów i inwestycji w ramach klastrów energii, wykorzystanie zasobów przez ich uczestników, poziom, pomiar i analizę wyników oraz zarządzanie relacjami z otoczeniem.

Zasadne jest pytanie, co jest właściwą jednostką analizy otoczenia organizacji sieciowej, którą jest klastr energii? Jedną z takich płaszczyzn analizy jest koncepcja ekosystemu¹⁷⁶. Ekosystem – albo inaczej ekosystem klastra – to system złożony, którego elementami są jądro klastra, podmioty przynależące do branż wspierających, podmioty obsługujące infrastrukturę „twardą” oraz jednostki tworzące infrastrukturę „miękką”. Istotne jest, że wszystkie cztery elementy współtworzą ekosystem i w tej perspektywie klastr energii nie adaptuje się do otoczenia, ale je współtworzy. Odwołanie się do problematyki umowy nienazwanej jako podstawy utworzenia klastra, uzasadnia konstatację, że także ustawodawca uwzględnił potrzebę odformalizowania tego typu sieciowej formy kooperacji i przyznania uczestnikom autonomii w obszarze dowolnego kształtowania praw i obowiązków jądra klastra, celów a zarazem metod i środków ich realizacji. Spojrzenie na wpisaną w umowę klastra autonomię z perspektywy koncepcji ekosystemu pozwala dostrzec, że osiągnięcie celów klastra, który-

mi są zapewnienie samowystarczalności energetycznej gmin, zwiększenie i racjonalizacja wykorzystania lokalnych zasobów energii, zapewnienie zrównoważonego rozwoju rozproszonych źródeł energii, w tym odnawialnych źródeł i w końcu możliwość uzyskania korzyści finansowych przez poszczególnych uczestników zależy od:

- właściwego doboru uczestników klastra według m.in. kryteriów technicznych,
- optymalnej konfiguracji relacji współpracy pomiędzy nimi,
- prawidłowego, z punktu widzenia możliwości generowania zysku dostępu do infrastruktury twardej.

6.4. SPÓŁDZIELNIA ENERGETYCZNA

Spółdzielnia energetyczna stanowi obok klastra energii drugą lokalną formę kooperatywy energetycznej. Spółdzielnia energetyczna jest organizacyjnoprawną formą zrzeszenia obywateli zainteresowanych wytwarzaniem energii z odnawialnych źródeł energii. Celem zrzeszenia jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jej członkom, a istotą funkcjonowania współpraca oparta na demokratycznych zasadach. Spółdzielnie energetyczne podobnie jak klastry energii stanowią uruchamiane lokalnie mechanizmów wsparcia produkcji energii z odnawialnych źródeł energii. Dokonana w 2019 r. nowelizacja ustawy OZE¹⁷⁷ zintensyfikowała działania zmierzające do osiągnięcia 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii. Szczególne znaczenie w tym względzie ustawodawca przypisuje właśnie spółdzielniom energetycznym, tworząc zarazem system wsparcia instytucjonalnego dla tego typu kooperatyw energetycznych. Spółdzielnia energetyczna jest spółdzielnią w rozumieniu art. 1 Prawa spółdzielczego¹⁷⁸ lub art. 4 ustawy o spółdzielniach rolników¹⁷⁹, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub sieci dystrybucyjnej gazowej, lub sieci ciepłowniczej¹⁸⁰. Ustawowe odesłanie do Prawa spółdzielczego oznacza, że spółdzielnia energetyczna podlega reżimowi przepisów właściwych dla tego prawa, które dotyczą wymogów założenia i rejestracji spółdzielni, zasad prowadzenia operacyjnej działalności oraz zasad tworzenia wewnętrznych regulacji¹⁸¹.

Przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej jest wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła lub biogazu w instalacjach odnawialnego źródła energii stanowiących własność spółdzielni energetycznej lub jej członków. Dodatkowe obwarowania dla działalności spółdzielni energetycznej stanowi:

- 1) prowadzenie działalności na obszarze gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej lub na obszarze nie więcej niż 3 tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą;
- 2) liczba jej członków winna być mniejsza niż 1000;
- 3) w przypadku gdy przedmiotem jej działalności jest wytwarzanie:
 - a) energii elektrycznej: łączna moc zainstalowana elektryczna wszystkich instalacji odnawialnego źródła energii ma umożliwiać pokrycie w ciągu roku nie mniej niż 70 proc. potrzeb własnych spółdzielni energetycznej i jej członków i ma nie przekraczać 10 MW,
 - b) ciepła: łączna moc osiągalna cieplna ma nie przekraczać 30 MW,
 - c) biogazu: roczna wydajność wszystkich instalacji ma nie przekraczać 40 mln m³.

Ponadto dla spółdzielni energetycznej wyraźnie został wyznaczony obszar działalności – może ona działać na terenie tylko jednego operatora systemu dystrybucyjnego oraz zaopatrywać w energię elektryczną członków spółdzielni, ale tylko takich których instalacje są przyłączone do sieci wskazanego wyżej operatora. Obszar działalności dla spółdzielni został określony dokładnie w taki sam sposób jak dla klastra energii, czyli poprzez miejsca przyłączenia wytwórców i odbiorców będących członkami spółdzielni. Wprowadzone regulacje prawne stworzyły możliwość traktowania spółdzielni jak prosumenta. Oznacza to, że może ona być rozliczana poprzez zastosowanie systemu opustów, czyli sprzedawca dokonuje ze spółdzielnią energetyczną rozliczenia ilości energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci w stosunku ilościowym 1 do 0,6.

Klastry energii i spółdzielnie energetyczne stanowią formy organizacyjnoprawne funkcjonowania społeczności energetycznych a zarazem mechanizmy transformacji energetycznej, która zasadza się na dekarbonizacji, digitalizacji i decentralizacji. Wybrane wskaźniki pozwalające na charakterystykę i zestawienie ze sobą tych dwóch form kooperatyw energetycznych zawarte zostały w poniższej tabeli.

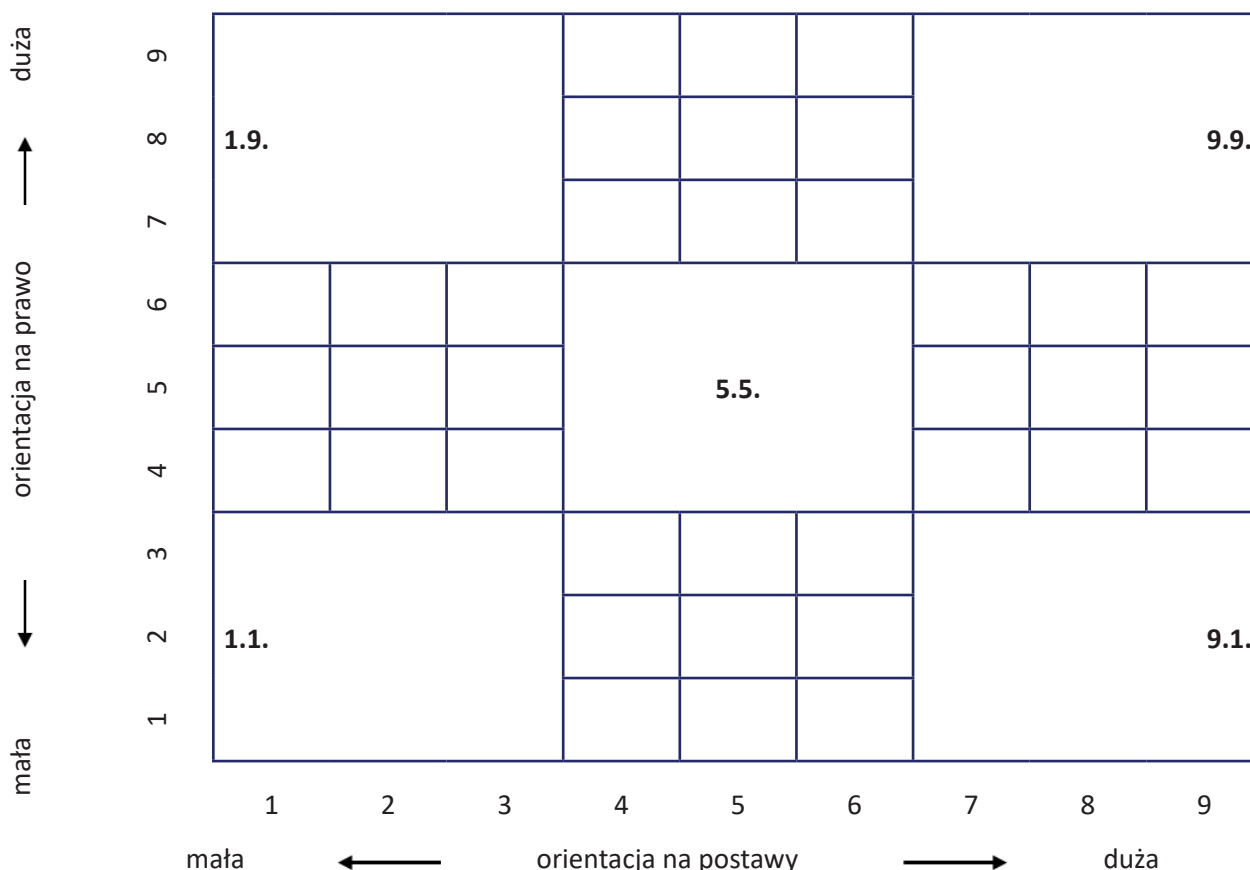
**Tabela 1.** Wybrane wskaźniki charakterystyki społeczności energetycznych

Wskaźnik	Klaster energii	Spółdzielnia energetyczna
Osobowość prawna	Brak	Obecna
Uczestnicy	Osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki badawcze, jednostki samorządu terytorialnego	Osoby fizyczne, osoby prawne
Charakter uczestnictwa	Dobrowolny i otwarty	Dobrowolny i otwarty
Granice	Rozmyte	Wyraźne
Relacje z otoczeniem	Współtworzenie otoczenia	Adaptacja do otoczenia
Swoboda kształtowania relacji	Wysoka	Wysoka
Charakter relacji	Sieć	Zrzeszenie
Kontraktowe mechanizmy koordynacji	Umowa klastra	Statut spółdzielni
Relacyjne mechanizmy koordynacji	Potrzebne	Potrzebne
Reprezentacja	Koordynator	Organy spółdzielni
Zasięg działania	5 gmin lub jeden powiat/ zgodnie z miejscami przyłączy członków	Gminy wiejskie i wiejsko-miejskie, max 3 sąsiednie gminy, do 1000 członków/ teren jednego OSD, zgodnie z miejscami przyłączy członków
Dystrybucja energii	Tak	Nie
Sprzedaż energii	Tak	Tak
Rodzaj energii	Każdy	Tylko OZE

Źródło: opracowanie własne

6.5. PODSUMOWANIE

Klastry energii obok spółdzielni energetycznych zostały przez polskiego ustawodawcę potraktowane jako dwie podstawowe formy kreacji mechanizmów wsparcia produkcji energii z OZE. Regulacje prawne niewątpliwie mogą tworzyć bodźce dla rozwoju kooperatyw energetycznych. W odniesieniu do spółdzielni energetycznych do impulsów prorozwojowych przykładowo zaliczyć można możliwość zastosowania opustów dla celów rozliczenia wytworzonej i pobranej energii elektrycznej przez członków spółdzielni, którym ustawa nadała status prosumentów. Analiza regulacji prawnych wskazuje, że spółdzielnie energetyczne w porównaniu do klastrów energii uzyskały o wiele większy zakres wsparcia instytucjonalnego ich funkcjonowania. Ustawodawca ten rodzaj społeczności energetycznej potraktował priorytetowo, jako zasadniczy element energetyki rozproszonej. Obserwacja aktywności w zakresie tworzenia kooperatyw energetycznych w Polsce pozwala dostrzec pewien paradoks, który znajduje swój wyraz w tym, że klastrów energii, które do tej pory nie otrzymały wsparcia w Polsce jest już kilkadziesiąt, natomiast spółdzielnie energetyczne dysponujące takowym wsparciem de facto nie są tworzone. Tak nakreślony stan faktyczny wynika z obecności uwarunkowań transformacji energetycznej i ich wpływu na jej skuteczność. Istotne znaczenie posiada wzajemne oddziaływanie na siebie uwarunkowań prawnych i społecznych i barier zmian, które w ich obrębie występują. Regulacje prawne podobnie jak postawy, przekonania i świadomości członków określonego społeczeństwa przesądza o możliwości i jakości dokonywanych zmian. Dostrzegany brak aktywności w zakresie tworzenia spółdzielni energetycznych wynika właśnie z uwarunkowań społecznych, tzn. barier w postaci negatywnej ich percepcji w Polsce, które postrzegane są jako relikw z PRL. Uwarunkowania prawne i społeczne można umieścić na tzw. siatce wprowadzania zmian w obszarze transformacji energetycznej.

Schemat 7. Siatka zmian w obszarze transformacji energetycznej


Źródło: opracowanie własne

Konstrukcja siatki opiera się na osiach (x i y) wyskalowanych od 1 do 9, na których przedstawione są dwie orientacje przy wprowadzaniu zmian: (oś x) orientacja na dokonywanie transformacji w oparciu o regulacje prawne (tzw. dźwignie twarde) oraz (oś y) orientacji na dokonywanie transformacji w oparciu o zmiany sposobów myślenia, postrzegania środowiska, postaw i nawyków (dźwignie miękkie). Na tej podstawie możliwe staje się wyodrębnienie pięciu sposobów wprowadzania zmian:

1. **Pole 1.1** charakteryzuje bierna postawa wobec inicjowania zmian w obrębie regulacji prawnych oraz przeobrażeń mentalności, przyzwyczajzeń, nawyków postępowania.
2. **Pole 1.9** odznacza podejście skupione na zmianie prawa przy jednoczesnym zaniechaniu podejmowania wysiłków w zakresie zmiany stanu świadomości dominującej w danej populacji.
3. **Pole 9.1** odzwierciedla silną orientację na przekształcenie istniejących postaw, przy bagatelizowaniu znaczenia dźwigni twardych.
4. **Pole 5.5** można określić jako zrównoważone (umiarkowane) nastawienie w obrębie przeistoczenia regulacji prawnych oraz postaw, przekonań, nawyków działania.
5. **Pole 9.9** w bardzo dużym stopniu nastawione jest na harmonijne dokonywanie zmian w obszarze prawa jak i świadomości ludzi.

Siatkę zmian w obszarze transformacji energetycznej potraktować można jako narzędzie analityczne implementacji rozwiązań służących realizacji celów unijnych w zakresie ochrony klimatu. Stosunkowa duża aktywność podmiotów gospodarczych w kreowaniu inicjatyw klastrowych wynika z pozytywnej zalet jakie stwarza organizacja sieciowa i rozpowszechnienia idei klasteringu. Ekspansywność tej formy społeczności energetycznej należy zaliczyć do pola 9.1. Odnotowany w artykule brak dynamiki w zakresie tworzenia spółdzielni energetycznych można zlokalizować w polu 1.9, pomimo stworzenia wsparcia instytucjonalnego dla tej formy kooperatywy energetycznej nastawienie do idei spółdzielczości w Polsce jest negatywne, wynika to w dużej części z tego że spółdzielczość do tej pory była systemowo osłabiana, likwidowana i postrzegana jako relikty gospodarki centralnie planowanej, a przecież spółdzielnie energetyczne stanowią przykład zdecentralizowanej energetyki obywatelskiej.



PRZYPISY

¹⁶¹ W obszarze zarządzania publicznego dostrzega się znaczenie kreowania różnego rodzaju sieci międzyorganizacyjnych dla realizacji celów polityki klimatycznej na wszystkich poziomach: globalnym, unijnym i krajowym [Gordon 2013; Ingold, Fischer 2014; Sun-Jin 2014; Ylä-Anttila et al. 2018; Gordon 2017; Huybrechts, Haugh 2018; Long, Krause 2020].

¹⁶² Koncepcja sieciowości wywodzi się z analizy dynamiki i charakteru relacji międzyludzkich, tzw. sieci społecznych, które charakteryzują określone sposoby komunikacji między jednostkami, dzięki nawiązywaniu relacji dzielą się one między sobą zasobami materialnymi i niematerialnymi [Naisbitt 1997]. Pojęcie sieci społecznych zostało wprowadzone do dyskursu naukowego już w latach 50. XX wieku przez Johna Barnesa i wówczas stanowiło alegorie społecznych powiązań pomiędzy ludźmi, które rozprzestrzeniają się w społeczeństwach na zasadzie sieci, a relacje między jednostkami zaczynają „opłacać” społeczeństwa [Barnes 1954]. Należy podkreślić, że już wówczas dostrzeżono, że logika sieciowości oparta jest na minimalizacji znaczenia więzi hierarchicznych (wertikalnych) i maksymalizacji znaczenia więzi poziomych (horyzontalnych).

¹⁶³ Dyrektywa RED II nie wprowadza legalnej definicji społeczności energetycznej, pozostawiając państwom członkowskim dyskretnalność w zakresie doboru form organizacyjnych, w których tego typu inicjatywy mogą zostać „zamknięte”, ograniczając się jedynie do wyznaczenia domen w łańcuchu procesów związanych z rynkiem energii w jakich te społeczności mogą działać. Cechę dystynkcyjną społeczności energetycznej stanowi kooperacja dla zaspokajania potrzeb energetycznych jej członków.

¹⁶⁴ Społeczność energetyczna stanowi inicjatywę otwartą dla wszystkich, jej uczestnikami mogą być odbiorcy z gospodarstw domowych zużywający energię dla zaspokojenia indywidualnych potrzeb a także prosumenci, przedsiębiorstwa dysponujące instalacjami służącymi do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Udział przedsiębiorstw w kooperatywach energetycznych nie może jednak stanowić ich podstawowej (głównej) działalności gospodarczej ani zawodowej.

¹⁶⁵ Na mocy art. 1 pkt 2 lit. g ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 925)

¹⁶⁶ Korzyści finansowe uczestników klastra energii wynikają z możliwości uzyskania przez producentów (wytwórców) działających w ramach klastra wyższych cen sprzedaży energii przy jednoczesnej możliwości tańszego pokrycia popytu ze strony odbiorców.

¹⁶⁷ Dokładna liczba klastrów energii w Polsce nie jest znana. Wynika to z faktu, że rejestracja rozpoczęcia przez tę formę organizacyjno-prawną działalności nie jest obowiązkowa.

¹⁶⁸ Współzależność pozytywna stanowi jeden z trzech typów współzależności społecznej zidentyfikowanej przez amerykańskiego psychologa Mortona Deutscha, który zarazem wyodrębnił stan współzależności negatywnej (konkurencja) oraz stan deficytu współzależności (izolacja) [Deutsch 1949]. Współzależność pozytywna występuje wówczas, gdy istnieje „dodatnia” korelacja między podmiotami dążącymi do realizacji autonomicznych (indywidualnych) celów. Współzależność pozytywna to stan, w którym określony podmiot interpretując konkretne uwarunkowania gospodarcze, technologiczne, prawne, społeczne, itp., konstatuje że może osiągnąć indywidualne cele, wtedy i tylko wtedy, jeśli inny podmiot funkcjonujący w tych samych uwarunkowaniach będzie w stanie osiągnąć jego indywidualne cele. Istnienie grupy podmiotów, które dążą do realizacji niesprzecznych celów i posiadają tożsamy system wartości, przekonań, oczekiwań stanowić może impuls do poszukiwania strukturalnych sposobów konsolidacji ich kompatybilnych dążeń, działań i interesów. Jednym z takich strukturalnych sposobów konsolidacji kompatybilnych interesów, które zawsze pozostają uzależnione są od konkretnego kontekstu społeczno-gospodarczego są właśnie organizacje sieciowe.

¹⁶⁹ Ustawa OZE w art. 2 pkt 15a wskazuje, że koordynatorem reprezentującym interesy klastra na zewnątrz jest: powołana w celu reprezentacji klastra spółdzielnia, stowarzyszenie, fundacja, lub – wskazany w porozumieniu cywilnoprawnym dowolny członek klastra energii (może nim być również powołany w tym celu podmiot, np. spółka osobowa, czy kapitałowa). Funkcje koordynatora przewidziane przez ustawodawcę to zarządzanie i reprezentowanie klastra energii w obrocie gospodarczym, w zakresie realizowanych projektów. Koordynatorem może być i w praktyce często bywa inicjator i założyciel klastra, czy też nowypodmiot wskazany przez uczestników w umowie klastra. Ustawie precyzuje zakres i zasadę reprezentacji koordynatora w klastrze, w tym zakresie pozostawia swobodę decyzyjną członkom klastra.

¹⁷⁰ Ustawowe wyeksponowanie nakierowanej na zewnątrz aktywności koordynatora klastra wynika z braku osobowości i zdolności prawnej a także zdolności do czynności prawnych tej sieciowej formy współpracy.

¹⁷¹ Definicja klastrów w polskim systemie prawa wprowadzona w §14a ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz.U. Nr 226, poz. 1651) również akcentuje wspomnianą dualność, określając klastry jako przestrzenną i sektorową koncentrację co najmniej 10 podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności. Wykonując działalność na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw konkurują i współpracują ze sobą w tych samych lub pokrewnych branżach oraz są powiązane rozbudowaną siecią relacji o charakterze formalnym i nieformalnym (rozporządzenie zostało zastąpione z dniem 18 listopada 2020 r. nowym rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 października 2020 r. w sprawie udzielenia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz.U. poz. 1933), które nie zawiera już podobnej definicji, bowiem nie przewiduje wsparcia dla takich form współpracy).

¹⁷² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740 z późn.zm.).

¹⁷³ Chodzi o trzy rodzaje kosztów transakcyjnych: ex-ante, in tractu i ex- post. Koszty transakcyjne ex-ante pojawiają się na etapie przygotowywania umowy, przykładowo wskazać można na koszty poszukiwania partnera współdziałania, koszty negocjacji, koszty koordynacji dotyczące ustalania wzajemnych zobowiązań, przetwarzania i wymiany informacji, koszty przeprowadzanych analiz i ekspertyz związanych z przedmiotem przyszłej umowy. Koszty in tractu wyłaniają się w trakcie trwania współpracy, zaliczyć tu można koszty monitoringu działań pozostałych uczestników sieci (w zakresie realizacji postanowień umowy), koszty renegocjacji postanowień umowy. Koszty transakcyjne ex-post pojawiające się już po zakończeniu współpracy, które przede wszystkim związane są z egzekwowaniem niezrealizowanych warunków umowy [Chrisidu-Budnik 2019].

¹⁷⁴ W literaturze przedmiotu wyodrębnia się różne kryteria klasyfikacji klastrów. Dla analizy klastrów energii ważne jest uwzględnienie fazy cyklu życia klastra energii, w oparciu o które można wyodrębnić:

1. Embrionalne klastry energii powstałe dzięki inicjatywie, innowacji i umiejętności przyciągania oraz konsolidacji istotnych dla skutecznej realizacji interesów klastra uczestników (etap preklustrowy).
2. Wzrastające klastry energii posiadają już sformalizowaną formę funkcjonowania, nabywają zdolności uczenia się i przyciągania nowych uczestników wnoszących wartość dodaną. Możliwość wzrostu klastra energii zależy w dużej mierze od wsparcia instytucjonalnego, tzn. wprowadzenia regulacji prawnych wspomagających dynamikę ich wzrostu (etap akceleracji).
3. Dojrzałe klastry energii charakteryzuje wykształcenie się stabilizacja formalnych i nieformalnych zasad kooperacji, zmniejszenie ryzyka działalności, zwiększenie efektywności działania, redukcja kosztów będąca pochodną wiedzy i efektu synergii (etap petryfikacji)
4. Schyłkowe klastry energii, których wyróżnikiem jest zastępowalność ich produktu przez produkt bardziej innowacyjny (etap erozji).

Klastry energii nie są bytem statycznym, ale podlegają ciągłej ewolucji, która wyznacza złożoność i dynamika zewnętrznego i wewnętrznego kontekstu ich funkcjonowania stanowią elementy.

¹⁷⁵ Proces „przejścia” współpracy z etapu niesformalizowania do formalizacji odnosi się nie tylko do klastrów energii. Jest to np. jakościowy wyznacznik współdziałania administracji publicznej z organizacjami ekologicznymi w zakresie ochrony środowiska. Pomyślny przebieg nieformalnych interakcji horyzontalnych w praktyce jest istotnym impulsem dla wzmocnienia i pogłębienia tej współpracy poprzez jej sformalizowanie. Podstawy prawne dla konwersji nieformalnej współpracy w sformalizowane współdziałanie daje art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.).

¹⁷⁶ Koncepcję ekosystemu biznesu jako narzędzia myślenia o środowisku, w którym funkcjonuje organizacja sieciowa stworzył J.F. Moore [Moore 1996]. Ekosystem stanowi populację podmiotów stanowiących dynamiczną strukturę, która tworzą połączone relacjami formalnymi i nieformalnymi podmioty gospodarcze, uniwersytety, ośrodki badawcze, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje przynależące do sektora publicznego oraz pozostałe podmioty mające wpływ na kształtowanie ekosystemu [Peltoniemi, Vuori 2005].

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1524).

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2020 r. poz. 275).

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz. U. poz. 2073).

¹⁸⁰ Zob. art. 38e ust. 1 i art. 38f ust. 1 ustawy OZE.

¹⁸¹ Spółdzielnia energetyczna może podjąć działalność po uprzednim zamieszczeniu jej danych w wykazie spółdzielni energetycznych prowadzonych przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który został powołany ustawą z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (DZ.U. 2020 poz. 481). Spółdzielnie energetyczne, których dane zostały zamieszczone w powyższym wykazie, nabywają prawo korzystania z systemu opustów, przeznaczonego wcześniej jedynie dla prosumentów.

¹⁸² W artykule zasygnalizowano istnienie uwarunkowań (prawnych, organizacyjnych, społecznych, technologicznych, handlowych), które będąc wzajemnie powiązane wywierają wpływ na skuteczność transformacji.



LITERATURA

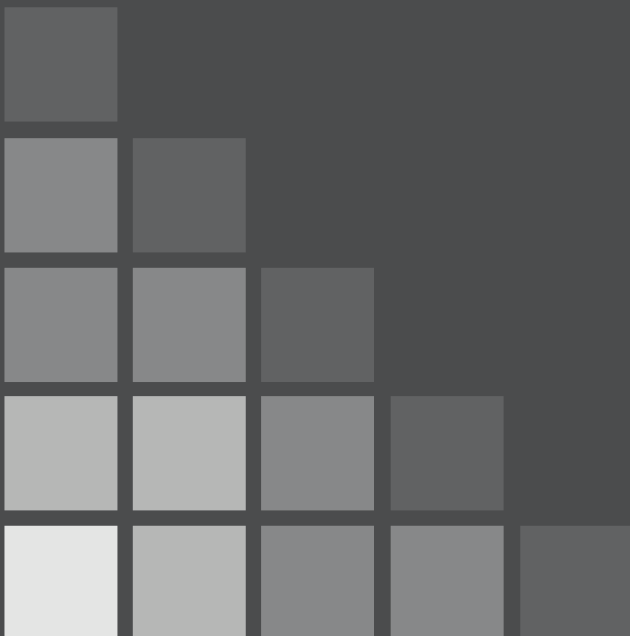
- Achrol R.S., Gundlach G.T.**, Legal and social safeguards against opportunism in exchange, "Journal of Retailing" 1999, Vol. 77, s. 107-124
- Barnes J.A.**, Class and Committees in a Norwegian Island Parish, "Human Relations" 1954, Vol. 7, s. 39–58
- Bielski M.**, Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna, PWE, Warszawa 2003
- Chrisidu-Budnik A.**, Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego, beta-Druk, Wrocław 2019
- Deutsch M.**, A theory of cooperation and competition, "Human Relations" 1949, Vol. 2, ss. 129-152
- Gordon D.J.**, Between local innovation and global impact: cities, networks, and the governance of climate change, "Canadian Foreign Policy Journal" 2013, Vol. 19, s. 288-307
- Gordon D.J.**, The orchestration of global urban climate governance: conducting power in the post-Paris climate regime, "Environmental Politics" 2017, Vol. 26, s. 694-714
- Graczyk A.**, Pojęcie ekologicznych kosztów zewnętrznych, „Ekonomia i Środowisko” 2004, Vol. 26, s. 7-29
- Gronkowska J.**, Polityka wsparcia tworzenia i rozwoju klastrów energii w Polsce, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 97, s. 216-230
- Huybrechts B, Haugh H.**, The roles of networks in institutionalizing new hybrid organizational forms: Insights from the European renewable energy cooperative network, "Organization Studies" 2018, Vol. 39, s. 1085-1108
- Ingold C., Fischer M.**, Drivers of collaboration to mitigate climate change: An illustration of Swiss climate policy over 15 years, "Global Environmental Change" 2014, Vol. 24, s. 88-98
- Li Y., Peng M.W.**, Formal control and social control in domestic and international buyer–supplier relationships, "Journal of Operations Management" 2010, Vol. 28, s. 333-344
- Li J.J., Poppo L., Zhou K.Z.**, Relational mechanisms, formal contracts, and local know-ledge acquisition by international subsidiaries, "Strategic Management Journal" 2010, Vol. 31 s. 349-370
- Long L.N., Krause R.M.**, Managing policy-making in the local climate governance landscape: The role of network administrative organizations and member cities, "Public Administration" 2021, Vol. 99, No. 1, s. 23-29
- Łolik M.**, Współczesne prawo kontraktów – wybrane zagadnienia, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014
- Marschall A.**, Zasady ekonomiki, M. Arct, Warszawa 1925
- Moore J.F.**, The death of competition. Leadership and strategy in the age of business ecosystems, Harpar Business, New York 1996
- Mucha-Kuś K., Sottysik M., Zamasz K.**, Rola kooperacji w klastrach energii, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej” 2017, nr 53, s. 31-34
- Naisbitt J.**, Megatrendy, Zysk i S-ka, Poznań 1997
- Niemczyk J.**, Strategia. Od planu do sieci, PWE, Wrocław 2013
- Peltoniemi, M., Vuori, E., Laihonon H.**, Business ecosystem as a tool for the conceptualisation of the external diversity of an organization, "Proceedings of the Complexity, Science and Society Conference" 2005, No. 9, s. 11-14
- Ryall M.D., Sampson R.C.**, Formal contracts in the presence of relational enforcement mechanisms: Evidence from technology development projects, „Management Science” 2009, Vol. 55, s. 906-925
- Wilkinson-Ryan T.**, Transferring trust; Reciprocity norms and assignment of contract, "Journal of Empirical Legal Studies" 2012, Vol. 9, s. 511-535
- Sun-Jin Y.**, Climate policy networks in South Korea: alliances and conflicts, "Climate Policy" 2014, Vol. 14, s. 283-301
- Vandaele D., Rangavajan D., Gemmel P., Lievens A.**, How to govern business services exchanges: Contractual and relational issues, "Journal of Management Review" 2007, Vol. 9, s. 237-258
- Ylä-Anttila T., Gronow A., Stoddart M., Broadbent J., Schneider V., Tindall D.**, Climate change policy networks: Why and how to compare them across countries, "Energy Research & Social Science" 2018, Vol. 45, s. 258-265



7

Koszty transakcyjne transformacji

(A. Chrisidu-Budnik)





W XIX wieku nienazwane jeszcze w teorii ekonomii zjawisko kosztów transakcyjnych określano mianem tarcia, ekonomicznym odpowiednikiem fizycznego mechanizmu tarcia. Posługiwanie się terminem „tarcie” odzwierciedlało charakter stosunków jakie zachodzą pomiędzy stronami wymiany handlowej, czy strony współpracują harmonijnie, czy też występują pomiędzy nimi konflikty, nieporozumienia, których wynikiem są zakłócenia w harmonijnym współdziałaniu¹⁸³. Termin „koszty transakcyjne” (*transaction costs*) został po raz pierwszy użyty przez amerykańskiego ekonomistę Tibora Scitovskiego w 1940 r. [Hardt 2006]. Choć Scitovsky „przełożył” tarcie na koszty transakcyjne za prekursora teorii kosztów transakcyjnych uznaje się amerykańskiego ekonomistę i prawnika Ronalda Coase’a, który opisał ją w artykule naukowym *The nature of the firm* [Coase 1937]. Zawarte tam teoretyczne ustalenia znalazły później szersze rozwinięcie w pracy Oliviera E. Williamsona, w artykule *Transactioncost economics: The governance of contractual relations* [Williamson, 1979]. Koszty transakcyjne towarzyszą zjawisku współdziałania zróżnicowanych podmiotów. Koszty transakcyjne będące „kosztami tarcia” całego systemu gospodarczego towarzyszą zróżnicowanym procesom ekonomicznym i społecznym. Stanowią one efekt współzależności jednostek, dlatego też w literaturze przedmiotu obecna jest ich niejednorodna percepcja i typologia.

Koszty transakcyjne są wynikiem nieuchronnej konieczności współdziałania podmiotów (gospodarczych, publicznych, pozarządowych) oraz potrzeby ustalania mechanizmów koordynacji pomiędzy nimi. Współdziałanie implikuje konieczność zawierania transakcji, umów, porozumień, kontraktów. Nie ma transakcji bez kosztów transakcyjnych, w tym sensie stanowią one typowe efekty współdziałania. Williamson podkreślał, że każdy problem współdziałania (wymiany określonych dóbr, praw) można interpretować jako kontrakt, którego zawarcie i realizacja wymagają ponoszenia tych kosztów transakcyjnych [Williamson, 1998]. Wszechobecność stosunków współdziałania jako aktywności ludzkiej generującej koszty transakcyjne powoduje, że przyczyn ich powstawania poszukuje się w różnych obszarach. Wskazać należy na:

- koszty transakcyjne wynikające z poszukiwania możliwości redukcji niepewności i ryzyka, które towarzyszą zawieraniu transakcji. Koszty transakcyjne są w takim przypadku uruchamiane przez asymetrię informacji [Priyanto et al. 2014; Nguyen et al. 2013];
- koszty transakcyjne wynikające ze złożoności procesu decyzyjnego towarzyszącego zawieraniu transakcji. Koszty transakcyjne są w takim przypadku uruchamiane przez ograniczoną racjonalność¹⁸⁴;
- koszty transakcyjne wynikające z istnienia postaw oportunistycznych¹⁸⁵ pomiędzy stronami transakcji. Koszty transakcyjne uruchamiane są przez niepewność zachowań drugiej strony transakcji [Moschandreas 1997];
- koszty transakcyjne wynikające z konieczności ustanowienia praw własności. Koszty transakcyjne wynikają w takim przypadku z konieczności sformułowania kontraktu, który dla wszystkich stron stworzy warunki do osiągnięcia wspólnego celu¹⁸⁶ [Ostrom 2013].

Dostrzeżenie choćby tylko trzech zasygnalizowanych wyżej obszarów powstawania kosztów transakcyjnych wskazuje, że są one pojęciem heterogenicznym kreującym rzeczywistość społeczną i gospodarczą na poziomie makroekonomicznym i mikroekonomicznym.

Transformacja energetyczna rozumiana jest jako ewolucyjny i etapowy proces przejścia od gospodarki wykorzystującej do wytwarzania energii paliw kopalnych do gospodarki wykorzystującej do wytwarzania energii źródła nieemisyjne (np. odnawialne źródła energii) lub niskoemisyjne (np. wysokosprawną kogenerację). Tak nakreślonej dynamice przejścia, towarzyszy jednocześnie podejmowanie pozostających z zasadą zrównoważonego rozwoju działań ukierunkowanych na podnoszenie efektywności energetycznej, oszczędności energii, promowania produkcji rozproszonej. Należy jednak pamiętać, że transformacja energetyczna to nie tylko proces, który winien być analizowany w wymiarze technologiczno-ekonomicznym ale również w wymiarze społecznym.

Transformacja energetyczna stanowiąc ukierunkowanie na realizację określonego modelu funkcjonowanie rynku energii wiąże się z wyznaczaniem ambitnych celów, które zazwyczaj wywołują konflikty społeczne. Dlatego też pojawia się konieczność łagodzenia napięć oraz równoważenia interesów różnych branż i podmiotów. Na poziomie najogólniejszym problemem, jaki mają przed sobą władze publiczne, jest tworzenie polityki energetycznej rozumianej jako skoordynowany kompleks działań prawnych i faktycznych w sposób, który doprowadzi do takiego ukształtowania sektora energetycznego, aby w sposób satysfakcjonujący umożliwiał realizację założonych celów społeczno-gospodarczych. Transformacja energetyczna stawia przed polityką energetyczną wyzwania natury technologiczno-ekonomicznej (np. potrzebę utrzymania niezawodności i wysokiej jakości dostaw oraz bezpieczeństwa i stabilności prowadzonej działalności, w szczególności przez wytwórców, operatorów systemu oraz wyzwania natury społecznej (np. zagrożenie zaprzestania świadczenia towarów i usług lub ich świadczenia na niezadawalającym poziomie jakościowym, cenowym lub odbiegającym od potrzeb i odbiorców; konflikty powstałe wokół kierunków przebudowy energetyki i ochrony klimatu).

Polityka energetyczna przyjmująca postać skoordynowanych działań, aby otrzymać większe łączne korzyści a zarazem zminimalizować łączne straty, w swoją logikę ma wpisane istnienie wszystkich czterech wskazanych w artykule kosztów transakcyjnych. Polityka energetyczna interpretowana jako skoordynowane działania wpisuje się w prace Ronalda Coase'a, Armena Alchiana i Harolda Demsetza z lat 60. XX wieku, którzy przekonali, że dystrybucja i ochrona praw własności mają kluczowe znaczenie dla efektywności gospodarowania zasobami. W rzeczywistości bowiem w transakcjach dochodzi do wymiany nie tyle dóbr, ile uprawnień własnościowych w odniesieniu m.in. do posiadania, użytkowania, czerpania korzyści, modyfikowania właściwości dobra i jego sprzedaży.

Transformacja energetyczna nie tylko generuje wyzwania wobec polityki energetycznej w kontekście ochrony środowiska, ale także rodzi niepewność i ryzyko dla stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Powstaje zatem asymetria informacji u podstaw, której tkwi niepewność dotycząca: utrzymania miejsc pracy na pierwotnych rynkach zatrudnienia (np. branża górnicza), wystąpienia potencjalnego regresu gospodarczego, wpływu związanej z transformacją energetyczną restrukturyzacji na branże schyłkowe i branże z nimi spokrewnione, ograniczenia wpływów podatkowych i potencjału inwestycyjnego gmin górniczych, itp. Są to źródła asymetrii informacji związane z postawą określaną w ekonomii behawioralnej jako „niechęć do straty” [Tversky, Kahneman 1991].

Transformacja energetyczna oznacza konieczność podejmowania decyzji inwestorskich, których opłacalność zależy od przewidywalności działań i unikania oportunistów przez drugą stronę transakcji, którą w tym przypadku jest ustawodawca. Ustawodawca wyznaczając ramy prawne dla rozwoju działalności gospodarczej w obszarze niskoemisyjnych i bezemisyjnych źródeł energii determinuje zarazem opłacalność inwestycji w tym obszarze. Przykład stanowi najnowsza ustawa poświęcona promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych¹⁸⁷, która w art. 1 określa:

- zasady i warunki udzielania wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w morskich farmach wiatrowych;
- zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie budowy morskich farm wiatrowych;
- zasady rozporządzania zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz morską farmą wiatrową;
- wymagania w zakresie budowy, eksploatacji i likwidacji morskich farm wiatrowych.

Dla inwestorów istotny jest akt wykonawczy, w którym ustalony zostanie kluczowy (przesadzający o opłacalności inwestycji) parametr – maksymalna cena za energię wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci. Zachodzi tu klasyczny dla tego typu kosztów transakcyjnych konflikt interesów, stanowiący podłoże potencjalnego podejmowania działań oportunistycznych. Inwestorzy zainteresowani są tym, aby administracja rządowa ustaliła maksymalną cenę za prąd wytwarzany przez wiatraki morskie, administracja kierując się względami bezpieczeństwa energetycznego i akceptowalnością społeczną, dąży do redukcji ceny maksymalnej, która to redukcja z perspektywy inwestora postrzegana jest jako działanie oportunistyczne.

Inwestycje w OZE po stronie podmiotów gospodarczych wiążą się z koniecznością ponoszenia relatywnie wysokich kosztów transakcyjnych *ex-ante*, które w dużym stopniu są konsekwencją niestabilności i braku przewidywalności kierunku zmian regulacji prawnych. Na inwestorów przerzucona jest konieczność poszukiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji¹⁸⁸ aby właściwie przygotować koncepcję realizacji inwestycji (wybór lokalizacji, ocena aspektów środowiskowych, hydrologicznych, geologicznych), przyjęcie właściwych parametrów finansowych i technicznych. Popęśnienie błędów, nieuwzględnienie pewnych przyszłych stanów otoczenia może spowodować przeobrażenie się stosunkowo wysokich w branży energetycznej kosztów transakcyjnych *ex-ante* w znacznie większe koszty *ex-post*. Niepewność i niestabilność w stosunku do praw własności powodują obawy przedsiębiorców przed dokonywaniem inwestycji w kapitał trwały.



PRZYPISY

¹⁸³ Próby identyfikacji mechanizmu określanego współcześnie mianem kosztów transakcyjnych podejmowane były od bardzo dawna. Arystoteles wskazywał na koszty wymiany dóbr i utożsamiał je z kosztami ich transportu [Soudek 1952]. Adam Smith badał oddziaływanie kosztów transportu na zróżnicowanie cen dóbr pomiędzy poszczególnymi krajami. W Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów argumentował, że im koszty transportu są mniejsze, tym bardziej wzrasta przestrzeń do dokonywania wymiany rynkowej i tym samym zwiększa się stopień specjalizacji w produkcji określonego typu dóbr i usług [Smith 1954].

¹⁸⁴ Herbert Simon w modelu ograniczonej racjonalności zwraca podnosi kwestię złożoności procesu decyzyjnego, który nie jest wyborem jedynego możliwego wariantu działania. Ograniczona racjonalność może polegać zarówno na nieracjonalności, tzn. wyciąganiu wniosków z niekompletnych informacji o konkretnej sytuacji, jak i irracjonalność, czyli niepoprawne wnioskowanie [Simon 1976]. W model ograniczonej racjonalności wpisane jest podejmowanie decyzji satysfakcjonujących, choć nie optymalnych [Softuniak 2016].

¹⁸⁵ Postawy oportunistyczne to przedkładanie własnego interesu kosztem interesów pozostałych stron kontraktu, przejawiające się głównie zniekształcaniem informacji [Staniek 2017].

¹⁸⁶ Prawa własności to ukształtowane przez prawo (instytucje formalne) a zarazem zwyczaje, nawyki (instytucje nieformalne) uprawnienia ograniczające zakres dysponowania przez jednostki w zakresie wykorzystywania zasobów w stosunku do innych podmiotów [Czaja et al. 2002]

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. 2021 poz. 234).

¹⁸⁸ Poszukiwanie informacji posiada swój wymiar finansowy – stąd dążenie do minimalizacji kosztów transakcyjnych nie może oznaczać „oszczędności” w wydatkach na pozyskanie niezbędnych informacji. Dlatego koszty transakcyjne można łączyć z kosztami zbierania i przetwarzania informacji, które są warunkiem sine qua non efektywnego gospodarowania.



LITERATURA

Coase R., The nature of firm, "Economica" 1937 Vol. 16, ss. 386–405

Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002

Hardt Ł., Narodziny i ewolucja treści znaczeniowej wyrażenia „koszt transakcyjny”, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 11-12, ss. 1-24

Moschandreas M., The role of opportunism in transaction cost economics, "Journal of Economic" 1997, Vol. 31, ss.39-57

Nguyen N.P., Shortle J.S., Reed P.M., Nguyenn T.T., Water quality trading with asymmetric information, uncertainty and transaction costs: A stochastic agent-based simulation, "Resource and Energy Economics 2013", Vol. 35, ss. 60-90

Ostrom E., Dysponowanie wspólnymi zasobami, Wolters Kluwer, Warszawa 2013

Priyanto E., Maryunani, G. Mazkie, Khusaini M., Effects of asymmetric information, transaction cost to corporate governance, and public organization performance (Study In Local Water Company In Malang Regency), "Journal of Business and Management" 2014, Vol. 15, ss. 14-27

Simon H.A., Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych, PWN, Warszawa 1976

Smith A., Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Tom I. PWN, Warszawa 1954

Sołtuniak J., Koszty transakcyjne w energetyce wodnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016

Soudek J., Aristotle's theory of exchange: An inquiry into the origin of economic analysis, "Proceedings of the American Philosophical Society" 1952, Vol. 96, ss. 45-75

Staniek Z., Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne, Difin, Warszawa 2017

Tversky A., Kahneman, D., Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference Dependent Model, "Quarterly Journal of Economics" 1991, Vol.106, ss. 1039-1061

Williamson O.E., Transaction-cost economics: The governance of contractual relations, "Journal of Law and Economics" 1979 Vol. 22, ss. 233-261

Williamson, O.E., Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktów, PWN, Warszawa 1998



ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza stanu prawa pozwoliła wskazać na szereg jego luk, a niekiedy wręcz sprzeczności negatywnie wpływających na proces transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej, do których Polska zobowiązana jest jako członek Unii Europejskiej, ale też z racji szeregu zobowiązań międzynarodowych. W poszczególnych rozdziałach poza uwagami szczegółowymi zostały też sformułowane swoiste rekomendacje dla zmian legislacyjnych, które ten stan mogą znacząco poprawić.

Diagnoza poczyniona w rozdziale 1 pozwoliła ustalić liczbę, charakter normatywny i zakres przedmiotowy aktów prawa unijnego stanowiących źródło zobowiązań dla prawa krajowego w Polsce. To właśnie te diagnostyczne wnioski stały się punktem wyjścia dla analizy stanu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym dokonanej w rozdziale 2. Istotne jest zwłaszcza wskazanie zaniedbań w ich stanowieniu oraz częstej nieaktualności do ram czasowych wyznaczonych przez dynamicznie rozwijające i zmieniające się prawo unijne, co stało się kanwą krytycznych wniosków *de lege lata* i koniecznych działań legislacyjnych ujętych we wnioskach *de lege ferenda*. Analiza tego stanu skłoniła też w rozdziale 3 do jego oceny jako asymetrycznego z punktu widzenia dostępu do informacji i jej wykorzystania przez uczestników rynku energetycznego. Mimo deklarowanej przez Konstytucję RP zasady decentralizacji władzy publicznej w obecnym stanie prawa system informacji jest znacznie scentralizowany, w niewielkim stopniu zaś dopuszcza udział innych podmiotów niż centralne organy administracji publicznej w procesie jej kształtowania. Uczestnicy rynku ponoszący największe koszty transakcyjne opisane w rozdziale 7 zdani są na decyzje zapadające bez ich udziału, a często nawet wiedzy o założeniach, czy terminie ich wprowadzania. Stąd też w końcowej części rozdziału 3 zwrócono uwagę na te szczególnie istotne rozwiązania prawne, które wymagają zmiany w kierunku niwelacji stopnia asymetrii układu. Badania prawnooporównawcze przeprowadzone w rozdziale 4 pozwoliły też ocenić układ informacyjny na tle przyjętych rozwiązań w niektórych państwach europejskich, z których szczególnie duński model współuczestnictwa i współwłasności wydaje się być ciekawym punktem odniesienia dla zmian polskiego prawa pozytywnego. Podobnie jak pomogły ocenić w rozdziale 5 udział samorządu terytorialnego, zwłaszcza regionalnego, ale też lokalnego, w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej, co przy ocenie niezadowolającej prowadziło do sformułowania wniosków *de lege ferenda*, które udział ten mogłyby zwiększyć i zdywersyfikować. Ma to znaczenie w kontekście ustaleń poczynionych w rozdziale 6 w zakresie sieciowego charakteru powiązań prawnych i organizacyjnych rozwijającej się transformacji energetycznej, w których pojawiają się zwłaszcza formy organizacyjne łączące organy - głównie jednostek samorządu terytorialnego - z podmiotami gospodarczymi, jak choćby na przykładzie klastrów energii i spółdzielni energetycznych. Futurystyczna wizja samowystarczalnych energetycznie powiatów i gmin w Polsce jest nie tylko bardzo atrakcyjna z punktu widzenia ich kosztów ponoszonych obecnie na zakup energii, ale przede wszystkim wydaje się być jedynie racjonalnym rozwiązaniem w obliczu konieczności osiągnięcia neutralności klimatycznej, która z racji niespełniania jak na razie przez Polskę stawianych wymagań unijnych do obniżania emisji CO₂ jest przyczyną poważnych obciążeń finansowych.

Poczynione w opracowaniu uwagi rekomendacje winny stać się przedmiotem dyskusji i dalszych prac koncepcyjnych, a w ostateczności mogą stać się wręcz przyczynkiem dla konkretnych projektów zmian legislacyjnych.



SPIS SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW

Schemat 1. Europejski Zielony Ład	14
Schemat 2. Strategia na rzecz integracji systemów energetycznych	15
Schemat 3. Filary Polityki energetycznej Polski do 2040 r.....	24
Schemat 4. Podmiotowy układ asymetrii informacji	40
Schemat 5. Zdywersyfikowany układ podmiotowy asymetrii informacji	42
Schemat 6. Dwa typy kontraktowych mechanizmów koordynacji w klastrach energii	74
Schemat 7. Siatka zmian w obszarze transformacji energetycznej	78
 Tabela 1. Wybrane wskaźniki charakterystyki społeczności energetycznych	 77
 Wykres 1. Ogólny budżet UE na lata 2021-2027	 16
Wykres 2. Całkowita moc zainstalowana z energetyki wiatrowej w Europie do lipca 2020.....	32
Wykres 3. Moc zainstalowana w Polsce ze źródeł odnawialnych energii według stanu na 2020	32
Wykres 4. Moc zainstalowana w Polsce ze źródeł odnawialnych energii według stanu na 2019 r.....	33
Wykres 5. Miks energetyczny w Niemczech w pierwszej połowie 2020 r. (dane za 2019 r. w nawiasach)	49
Wykres 6. Cele Strategii Energetycznej Dolnego Śląska do 2050 r.	59
Wykres 7. Krajowe zużycie węgla kamiennego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2013–2017	60
Wykres 8. Budżet środków NextGenerationEU [mld EURO].....	61

