

Marcin Jarmoszka *

USŁUGI A RYNKI REGULOWANE – ROZWAŻANIA NAD PRZEMIANAMI W ZWIĄZKU Z CZŁONKOSTWEM POLSKI W UE

1. W ostatnich latach dostrzec można zmianę punktu widzenia na europejską infrastrukturę publiczną, w tym zwłaszcza w takich dziedzinach jak: energetyka, telekomunikacja, poczta, transport czy regulowane rynki usług inwestycyjnych. Istotną rolę w kształtowaniu nowej europejskiej polityki gospodarczej odgrywają kryteria określające linię demarkacyjną między sektorem prywatnym gospodarki opartym o klasyczne zasady konkurencji a sektorem publicznym opartym o nowe zasady i między sektorem publicznym a administracją państw członkowskich¹. Powiązanie zadań typowych dla prawa handlowego z zadaniami typowymi dla prawa gospodarczego publicznego dostrzegalne było zdaniem W. Szczurka zwłaszcza w dziedzinie telekomunikacji. Wielokrotnie urzędy telekomunikacji występowały bowiem jako operatorzy i jednocześnie prowadziły handel urządzeniami finalnymi oraz decydowały o dopuszczaniu urządzeń swoich konkurentów. Komisja w sprawie urządzeń finalnych zobowiązała jednak państwa członkowskie do oddzielenia publicznych zadań przedsiębiorstw telekomunikacyjnych w zakresie dopuszczania urządzeń finalnych od działalności gospodarczej tych przedsiębiorstw

* Mgr Marcin Jarmoszka – prawnik, pośrednik, asystent w biurze rzeczoznawcy majątkowego BUDJAR B. Jarmoszka w Gdyni.

¹ W. Szczurek, *Proces europeizacji prawa gospodarczego publicznego* [w:] *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, (red. C. Mik), Toruń 2000, s. 158–159. Podrozdział: *Monopole usługowe i przedsiębiorstwa publiczne*.

i w konsekwencji do ich odseparowania, tzn. przeniesienia w miejsca niezależne, autonomiczne (tzw. *unbundling*²). Ten punkt widzenia przeniknął do orzecznictwa ETS.

Na szczególną uwagę zasługują monopole sieciowe, które blokują konkurentom dostęp do określonej sieci w oparciu o tzw. *essential facilities doctrine*. Odnosi się to zwłaszcza do telekomunikacji i energetyki (dostawy elektryczności i gazu). Niektóre przedsiębiorstwa usługowe mają wręcz charakter przedsiębiorstw publicznych. Są one traktowane w sposób wyjątkowy, chociaż prowadzą działalność gospodarczą. Chodzi tu o takie przedsiębiorstwa, które spełniają przede wszystkim cele gospodarcze, ale w których zarazem państwo posiada większość kapitału, praw głosu i ustanawia połowę członków organu administrującego, kierowniczego lub nadzorczego. Wśród przedsiębiorstw publicznych znajdują się zwłaszcza przedsiębiorstwa transportowe, poczta, rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne. Obok nich istnieją tzw. przedsiębiorstwa uprzywilejowane, którym państwo przyznaje pewien majątek i kompetencje w celu wykonywania uprawnień publicznych i pełnienia określonych specyficznych misji. Z pewnością w ciągu ostatnich lat wpływ prawa europejskiego na strukturę i funkcjonowanie wszystkich tych dziedzin czy sektorów w Polsce był bardzo duży.

Do połowy lat osiemdziesiątych państwa członkowskie bardzo mocno starały się utrzymywać prawa wyłącznych czy specjalnych narodowych operatorów „usług w ogólnym interesie gospodarczym” głównie w sektorach telekomunikacji, poczty, w energetyce³. Operatorzy ci byli z reguły własnością publiczną (głównie państwową). W państwach tych była bowiem realizowana koncepcja bezpośredniej odpowiedzialności ręki publicznej za dostarczanie usług użyteczności publicznej. W rezultacie między chronionymi, zmonopolizowanymi (i co za tym idzie bardzo często potwornie zbiurokratyzowanymi,

² D. Ciepela, *Unbundling własnościowy skutkuje niższymi cenami energii*, 26.10.2007, http://energetyka.wnp.pl/unbundling-wlasnosciovoy-skutkuje-nizszymi-cenami-energii,34887_1_0_0.html: „W tych krajach Unii Europejskiej, gdzie wprowadzono unbundling (rozdział) własnościowy wytwarzania i przesyłu energii ceny energii spadają lub rosną wolniej niż w tych krajach, gdzie tego rozwiązania nie wprowadzono. Według danych Komisji Europejskiej, w latach 1998–2006 w krajach UE, gdzie wprowadzono unbundling własnościowy, średni wzrost cen energii dla gospodarstw domowych wyniósł 3 proc. a w przypadku odbiorców przemysłowych ceny spadły o 6 proc. W tych krajach, gdzie unbundlingu własnościowego nie wprowadzono, ceny energii dla gospodarstw domowych wzrosły o 28%, a dla odbiorców przemysłowych o 12%.

³ T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, (red. C. Mik), Toruń 2002, s. 232–233.

narażonymi na niegospodarność, kaprysy i nieracjonalność politycznej karuzeli⁴) narodowymi rynkami usług użyteczności publicznej, usług nierozzerwalnie związanych z pojęciem służby publicznej, czy tzw. usług w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu prawa europejskiego – nie było początkowo między nimi prawie żadnego przepływu tzn. prawie żadnego handlu transgranicznego. Rosnące i coraz mniej możliwe do pokrycia koszty bezpośredniego świadczenia tych usług sprawiły, że na przełomie lat 80. i 90. w zwiększającej się liczbie państw członkowskich WE i państw europejskich rozpoczęły się, a w latach 90. pogłębiły procesy demonopolizacji, otwierania na konkurencję wewnętrzną rynków chronionych dotychczas prawami wyłącznymi⁵, prywatyzacji operatorów narodowych⁶. Procesom tym towarzyszyło oczekiwanie, że konkurencja i własność prywatna zwiększą efektywność, sprawność i racjonalność działania, konieczne dla sprostania konkurencji na wspólnotowych rynkach wewnętrznych, powstających w rezultacie szeroko zakrojonego programu otwierania rynków narodowych na konkurencję międzynarodową. Liberalizacja poszczególnych sektorów usług, w tym usług związanych z pojęciem służby publicznej lub usług w ogólnym interesie gospodarczym⁷ dokonywana była w różnym czasie i w różnym zakresie. Naj-

⁴ F. Bastiat, *Państwo*, Lublin–Chicago–Warszawa 2006.

⁵ J. Lewandowski, *Ordoliberalowie i niemiecki cud gospodarczy* [w:] *Neoliberalowie wobec współczesności*, Gdynia 1991, s. 100–106: „Książki Röpke’go należą do serii «ostrzegawczej». Powstały – jest to ich wyróżnik – na skrzyżowaniu dwóch nurtów myślowych: neoliberalizmu i katolickiej nauki społecznej. [...] Idea pozytywna Röpke’go – deproletaryzacja (Entproletarisierung), była zbieżna ze stanowiskiem Watykanu wobec narosłej w Europie kwestii robotniczej. Röpke pisał: «W dłuższym horyzoncie czasu, problem proletariatu może mieć tylko dwa ostateczne rozwiązania: 1. Albo wszyscy ulegniemy proletaryzacji, czy to w wyniku nagłej rewolucji (jak w Rosji), czy to stopniowo (jak w innych krajach), albo 2. Przekształcimy proletariuszy w posiadaczy, dopełniając tego, co encyklika papieska *Quadragesimo Anno* trafnie określa mianem *redemptio proletiorum* [...] Bezstronna analiza wyłoniła spośród nich pożądany ideał ustrojowy: system współzawodnictwa (Wettbewerbsordnung), inaczej nazywany systemem zorganizowanej konkurencji. Przybliżamy się do tego ideału, gdy konsekwentnie oczyszczamy pole gry gospodarczej z elementów przymusu, czyli najrozmaitszych form nieuzasadnionego krępowania swobody konsumentów i inicjatywy producentów. Wyłania się wtedy ład o tyle wzorcowy, o ile zespala logicznie i harmonijnie wszystkie elementy procesu gospodarczego, łączy współzawodnictwo ze swobodą działania po obu stronach rynku»”.

⁶ M. Thatcher, *Statecraft Strategies for a changing world*, London 2003.

⁷ K. Karasiewicz, *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: pomiędzy jednolitym rynkiem a obywatelstwem Unii Europejskiej* [w:] *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej Nowe zjawiska i tendencje*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2009, s. 184: „W przypadku wielkich gałęzi przemysłu sieciowego o wyraźnym wymiarze ogólnoeuropejskim, świadczących usługi takie jak usługi telekomunikacyjne, energetyczne, gazowe, trans-

wcześniej i najdalej zliberalizowano większość podsektorów transportu i telekomunikację. Stopniowo liberalizuje się rynki usług pocztowych, energetycznych i finansowych. Wychodząc z założenia, że zdrowa, ale ucywilizowana konkurencja, przyczyniając się do efektywniejszego i bardziej sprawnego gospodarowania, leży w interesie publicznym, próbuje się znaleźć złoty środek między zasadami *pro libertate* a *pro rem publicam*⁸. Regulacja na rzecz konkurencji wprowadzana jest w rezultacie we wszystkich sektorach usług w ogólnym interesie gospodarczym, a zwłaszcza w tych, w których usługi te nie mogą być świadczone bez dostępu do tzw. urządzeń kluczowych⁹, w tym w szczególności sieci, którymi dysponują przede wszystkim byli monopoliści. Zasadniczym przedmiotem regulacji na rzecz konkurencji jest zapewnienie dostępu do sieci i innych urządzeń kluczowych. W tym celu przepisy prawa europejskiego nakładają na państwa zobowiązanie rozdzielania utrzymywania urządzeń kluczowych i świadczenia usług z ich pomocą oraz obowiązek zapewnienia swobodnego i niedyskryminacyjnego dostępu do urządzeń kluczowych. Unijne prawo regulacji wymaga więc od państw członkowskich, aby ustanawiały ustawowe zakazy nieuzasadnionej odmowy dostępu do sieci oraz tworzyły możliwości rozstrzygania sporów na tle takiej odmowy.

Oczywiście ograniczenia są możliwe w celu zapewnienia realizacji określonych celów publicznych np. w ramach kategorii tzw. usług zastrzeżonych w sektorze pocztowym czy w elektroenergetyce i gazownictwie. Ograniczenia swobody usług wymagają też jednak poszanowania zasady proporcjonalności¹⁰. Swoboda świadczenia usług, jako jedna z podstawowych zasad traktatowych, może być ograniczana jedynie przepisami uzasadnionymi wymogami koniecznymi związanymi z interesem publicznym, które stosowane są do wszystkich osób lub przedsiębiorstw wykonujących daną działalność w państwie przeznaczenia, w takim zakresie, w jakim ten interes publiczny nie jest

portowe oraz pocztowe, usługi te podlegają szczególnym regulacjom prawnym UE. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku niektórych aspektów nadawania publicznego, jak na przykład przy dyrektywie w sprawie «telewizji bez granic».

⁸ L. Morawski, *Jednostka a dobro wspólne (liberalizm versus komunitaryzm)* [w:] *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 167–194.

⁹ S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, Warszawa 1993; M. i R. Friedman, *Tyrania status quo*, Sosnowiec 1997.

¹⁰ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, (red. C. Mik), Toruń 2007, s. 251–270; A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, (red. C. Mik), Toruń 2007, s. 271–296.

chroniony w przepisach państwa siedziby usługodawcy¹¹. Za wymogi konieczne uzasadniające ograniczenie swobody przepływu usług zostały uznane m.in.: pluralizm w mediach oraz wysoka jakość programów telewizyjnych i radiowych, równowaga finansowa systemu ubezpieczeń społecznych, zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym związanym z grami losowymi i hazardem, zachowanie dobrego imienia krajowego sektora usług finansowych, bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz ochrona podstawowych wartości zapisanych w konstytucji państwa członkowskiego. Wydaje się też, że niektóre z tych wzmiankowanych zagadnień czy aspektów zjawisk mogą okazać się przydatnymi czy efektywnie wspierającymi (we wzajemnym sprzężeniu zwrotnym) przy argumentacji na rzecz poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich.

W przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym chodzi zwłaszcza o usługi w takich dziedzinach jak: transport, energetyka, telekomunikacja, media elektroniczne, poczta¹². Właściwie każdemu przedsiębiorstwu, a więc także prywatnemu, może być powierzona (choć koniecznie w trybie szczególnego aktu władczego) świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym¹³. Ani istota, ani zakres tych usług nie zostały określone w prawie pierwotnym, mimo podkreślenia przez Traktat z Maastricht szczególnej rangi usług w ogólnym interesie gospodarczym wśród wspólnych wartości Unii (art. 16 TWE). Zgodnie z niewiązującymi przepisami wspólnotowymi, do usług tych mogą zostać zaliczone niektóre usługi w sektorach transportu, szeroko rozumianej komunikacji elektronicznej, poczty, energetyki czy radia i telewizji¹⁴. Zapewnienie ich efektywnego funkcjonowania jest niezbędne i społecznie pożyteczne¹⁵. Tradycyjnie za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym uznaje się usługi świadczone w sektorach infrastrukturalnych: energetycznym, transportowym, telekomunikacyjnym, pocztowym, w których rynek nie jest w stanie zapewnić powszechnej dostępności usług ze względu

¹¹ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 135–136.

¹² J. Barcz, *Państwa członkowskie a przedsiębiorstwa publiczne* [w:] *Integracja europejska*, J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007, s. 314–316.

¹³ T. Skoczny, *Państwa członkowskie a państwowe monopole handlowe i przedsiębiorstwa publiczne* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. II-414-II-412.

¹⁴ <http://www.dolceta.eu/polska/Mod6/spip.php?article1>

¹⁵ J. Nawrot, *Usługi publiczne w sektorze łączności elektronicznej* [w:] *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej Nowe zjawiska i tendencje*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2009, s. 352–353.

na ich nierentowność w pewnym zakresie lub na pewnych obszarach, wobec czego obowiązek ich zapewnienia spoczywa na władzach publicznych. Komisja w Białej Księdze na temat usług użyteczności publicznej dodaje jednak, że usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym mogą być także inne usługi, obejmujące każdy rodzaj działalności podlegający obowiązkowi z tytułu świadczenia usług publicznych. Należy wobec tego podkreślić, że zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest szerszy niż zakres usług zdefiniowany w art. 50 TWE i obejmuje także usługi rzeczowe oraz dostawy określonych towarów takich jak energia elektryczna czy gaz.

Mimo ogólnego obowiązku przestrzegania również w tych przypadkach wspólnotowych reguł konkurencji, przewidziane są w odniesieniu do takich przedsiębiorstw istotne wyłączenia. Z jednej strony wspólnotowe reguły konkurencji znajdują zastosowanie w odniesieniu do działalności takich przedsiębiorstw jedynie w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody wykonywania poszczególnych zadań im powierzonych¹⁶. Z drugiej zaś strony tego rodzaju ograniczenie nie może naruszać handlu między państwami członkowskimi w sposób pozostający w sprzeczności z interesami Wspólnoty. Zdaniem J. Barcza wynika z tego jednoznacznie, że możliwe ograniczenia wspólnotowych reguł konkurencji powinny być interpretowane zawężająco, w kontekście zakazu naruszania handlu między państwami członkowskimi wyznaczanego interesem Wspólnoty. Nad stosowaniem reguł konkurencji czuwa Komisja Europejska, wydając w tych celach decyzje kierowane do przedsiębiorstw czy państw oraz wydając dyrektywy. Przy pomocy tych środków KE stara się zwłaszcza zapobiegać interwencjonizmowi państw członkowskich. Z drugiej strony w szeregu dziedzin usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym to raczej swoboda konkurencji w większym stopniu zdaje się gwarantować jakość i efektywność świadczenia tych usług. W drodze dyrektyw KE podejmuje w konsekwencji próby stopniowej liberalizacji usług np. telekomunikacyjnych czy komunikacji elektronicznej. Pomimo niewątpliwych superlatywów w toku przemian ustrojowo gospodarczo integracyjnych w kraju stopniowo obywatele zyskują też jednak świadomość, że szersze otwieranie się na konkurencję

¹⁶ E. Gromnicka, *Implikacje zastosowania zasad konkurencji na podstawie artykułu 86 TWE do przedsiębiorstw sektora publicznego* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, (red. C. Mik), Toruń 2002, s. 267–288: „Ciekawym wydaje się być fakt, iż mimo pozornego zapewnienia neutralności Traktatów w odniesieniu do systemu własności w poszczególnych państwach członkowskich pełne są one odniesień i przepisów wpływających na tę formę”.

zwłaszcza przy braku dostatecznego przygotowania do podłożenia jej¹⁷ może też czasem rodzić różne negatywne konsekwencje. Niektóre usługi też w danym społeczeństwie mogą być uznawane za niezgodne z interesem państwa czy z moralnością publiczną a dobrymi obyczajami¹⁸ lub mogą godzić w stabilność systemu finansowego albo w bezpieczeństwo energetyczne. Z pewnością wszystkie te argumenty, czynniki z różnych stron godne są głębokiego, wielopoziomowego namysłu i brania pod rozwagę.

2. W procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim jednym z najważniejszych obszarów jest energetyka, zarówno ze względu na wewnętrzne zróżnicowanie, jak i jej związki z żywotnymi interesami narodowymi¹⁹. Negocjacje w sprawie energetyki w związku z ubieganiem się przez Polskę o członkostwo we Wspólnotach Europejskich zostały otwarte 12.11.1999 r.²⁰ W ramach stanowiska strony polskiej zadeklarowano wdrożenie całości dorobku prawnego UE do momentu uzyskania członkostwa, z wyjątkiem przepisów dotyczących obowiązkowych zapasów paliw. Negocjacje zamknięto 13.12.2002 r. i w ich ostatecznym wyniku Polska uzyskała okres przejściowy do końca 2008 r. w zakresie obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub paliw ciekłych (dyrektywa 68/414/EEC, zaktualizowana dyrektywą 72/525/EEC). Polski wniosek derogacyjny w tym obszarze negocjacyjnym był wynikiem szacunków kosztownego kroku dostosowawczego, mającego wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego²¹. W Traktacie akcesyjnym uwzględniono też modyfikację struktury zapasów magazynowanych przez Polskę w celu objęcia wymaganym limitem oleju opałowego, którego duże zapasy posiadają krajowe przedsiębiorstwa energetyczne.

¹⁷ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 9: „Nauczyliśmy się już metod skutecznego transferu zasobów przez granice, ale w przypadku sprawnie funkcjonujących instytucji publicznych rzecz ma się inaczej: wymagają one istnienia określonych nawyków mentalnych i działają w sposób tak skomplikowany, że próby prostego przenoszenia ich na obcy grunt napotykają na poważny opór. To jest podstawowy powód, dla którego cała kwestia domaga się krytycznej uwagi, głębszego przemyślenia, wreszcie stosownych badań naukowych”.

¹⁸ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2005.

¹⁹ A. Jaroszyński, *Dostosowanie polskiego prawa energetycznego do prawa wspólnotowego* [w:] *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, (red. P. Saganek, T. Skoczny), Warszawa 1999, s. 413–483.

²⁰ K. Belka, I. Grabowska, *Rozdział negocjacyjny „energia”* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, (red. K. Żukrowska, J. Stryjek), Warszawa 2004, s. 187–196.

²¹ A. Michoński, *Warunki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej: Energia* [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej zagadnienia polityczno-ustrojowe*, (red. J. Barcz), Warszawa 2009, s. 62–63.

Energetyka w Unii Europejskiej, tak jak we wszystkich krajach przemysłowych, odgrywa zasadniczą rolę w gospodarce²². Znaczenie energii dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności Europy systematycznie wzrasta. Stworzenie dobrze funkcjonującego rynku energii jest warunkiem sprostania wszystkim trzem wyzwaniom, przed którymi stoją rynki europejskie: konkurencyjność, stabilność i bezpieczeństwo dostaw. Przez wiele lat Wspólnoty Europejskie nie poświęcały problematyce energetycznej wiele uwagi. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidywał utworzenia wspólnej polityki energetycznej (na wzór na przykład wspólnej polityki rolnej). Stosowano w tej dziedzinie raczej zasadę subsydiarności²³, a działania wspólnotowe dotyczyły jedynie wybranych aspektów energetyki²⁴. Pewien przełom nastąpił pod koniec lat 80. Rozpoczęła się wtedy dyskusja na forum europejskim na temat sektora energetycznego. W 1988 r. opublikowano roboczy dokument na temat wewnętrznego rynku energetycznego, w którym po raz pierwszy wyrażono stanowisko dotyczące ustanowienia jednolitego rynku energetycznego. Dokument postulował zintegrowanie wewnętrznego rynku energetycznego oraz określał obszary, które winny się stać przedmiotem uzgodnień w ramach integracji. Zagadnienie integracji rynków zostało rozwinięte w opublikowanych w 1995 r. „Zielonej Księdze” i „Białej Księdze” określanych mianem „Polityki energetycznej Unii Europejskiej”.

Postulaty integracji rynku energii znalazły swoją realizację w dwóch podstawowych dyrektywach energetycznych: elektroenergetycznej z 1996 r. i gazowej z 1998 r. Obie dyrektywy miały rozpocząć proces tworzenia się wspólnego, zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii. Polityka energetyczna UE została następnie politycznie wzmocniona na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r., na którym przyjęto program reform gospodarczych i społecznych – tzw. Strategię Lizbońską. Na posiedzeniu w Lizbonie Rada Europejska wezwała do szybkiego zakończenia prac nad rynkiem wewnętrznym oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej, Rady UE, a także państw członkowskich o przyspieszenie liberalizacji rynków energetycznych²⁵.

²² M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 139–157, dostępna także na: <http://5lat.ukie.gov.pl/raporty#raport>.

²³ Ł. Wardyn, *Zasada subsydiarności, jej znaczenie oraz perspektywy w rozszerzonej Unii Europejskiej* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, (red. C. Mik), Toruń 2007, s. 87–110.

²⁴ B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 152: „o ile energię elektryczną wytwarzać można w każdym kraju UE, to wydobycie gazu nie jest możliwe wszędzie. [...] zwiększona zależność UE od dostaw gazu, głównie z Rosji, sprawia, że pojawia się kwestia bezpieczeństwa UE w zakresie rynku wewnętrznego gazu”.

²⁵ *W kierunku europejskiej polityki energetycznej*, <http://www.futureofeuropa.eu/parl.europa.eu/future/webdav/site/event2/shared/import/Home/BackgroundNote2/EnergiePL.pdf>: „UE

UE promuje odnawialne źródła energii (dalej: OZE)²⁶. Do OZE w Unii Europejskiej zalicza się energię wiatrową, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, pływów, elektrowni wodnych o mocy poniżej 10 MW oraz z biomasy. Cel polegający na zwiększeniu udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym poszczególnych państw członkowskich do 2020 r. stanowi integralną część pakietu klimatyczno-energetycznego przyjętego w grudniu 2008 r. Wynosi on dla całej UE 20%, Polska zaś jest zobowiązana do osiągnięcia 15% udziału. W Polsce początek rynku odnawialnych źródeł energii można datować na lata dziewięćdziesiąte. Wiązało się to z powstaniem instalacji wykorzystujących energię wiatru, słoneczną, geotermalną oraz z biomasy. Rynek ten, choć rozwijał się prężnie, to przed wstąpieniem do UE był bardzo niewielki. Sytuacja diametralnie zmieniła się w obliczu konieczności wypełnienia międzynarodowych zobowiązań i spełnienia wymogów unijnych. Dla przykładu w ustawie – Prawo energetyczne z 1997 r. wprowadzono daleko idące zmiany ze względu na konieczność dostosowania prawodawstwa polskiego do wymagań dyrektywy z 2001 r., dotyczącej energii elektrycznej produkowanej z odnawialnych źródeł energii. Modyfikacje te pojawiły się m.in. w prawie dotyczącym ochrony środowiska, finansowego wspierania inwestycji, planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także w prawie budowlanym oraz prawie zamówień publicznych itd. Nowe rozwiązania stwarzające podstawę do intensywnego rozwoju rynku OZE, opartego na produkcji i dystrybucji energii elektrycznej, zaczęły funkcjonować dopiero od października 2005 r. Najbardziej dynamicznie rozwijającym się OZE jest energia wiatrowa. W Polsce przyrost mocy w przypadku energii wiatrowej od 2006 r. do końca 2007 r. wynosił 100% (ze 152 MW ilość zainstalowana wzrosła do prawie 300 MW). Dla energetyki odnawialnej rok 2008 zaczął się projektem dyrektywy i promocji OZE w ramach pakietu klimatycznego UE – i zakończył się przyjęciem 17.12.2008 r. pakietu klimatycznego wraz z postanowieniami dotyczącymi energii odnawialnej. Unia Europejska wspiera także stosowanie biopaliw i paliw wzbogaconych w biokomponenty, m.in. w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, dekarbonizacji paliw używanych w transporcie, zmniejszenia uzależnienia UE od importu ropy naftowej i pa-

podkreśliła, że polityka energetyczna musi być podporządkowana ogólnym celom polityki gospodarczej opartej na integracji i deregulacji rynku i musi być spójna z tymi celami. Wykraczając poza owe cele ogólne, polityka energetyczna realizuje określone cele szczegółowe, mając na względzie pogodzenie celów konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw energii oraz ochrony środowiska”.

²⁶ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

liw płynnych, tworzenia nowych źródeł dochodu na obszarach wiejskich i opracowywania trwałych substytutów paliw kopalnych. Polskie prawo stanowi, że przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrz UE paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, którzy je sprzedają lub zbywają w innej formie na terytorium RP, albo zużywają na potrzeby własne, począwszy od 1.1.2008 r. są obowiązani zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw²⁷ ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych na potrzeby własne.

Do powstania prawodawstwa dotyczącego wspólnego rynku energii przyczyniło się przyjęcie dwóch dyrektyw energetycznych. Pierwsza z nich z 1996 r. została nazwana dyrektywą „elektryczną” i dotyczyła jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Druga z 1998 r. nazwana została dyrektywą „gazową” i dotyczyła jednolitych zasad rynku gazu. Dyrektywa elektryczna ustanawiała wspólne zasady wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej oraz określała zasady dotyczące organizacji i działania sektora elektroenergetycznego, a także dostępu do rynku. Nakładała m.in. obowiązek na właścicieli i operatorów sieci elektroenergetycznej umożliwienia swobodnego dostępu do sieci innym podmiotom²⁸. Natomiast dyrektywa gazowa ustalała podstawowe, wspólne zasady dotyczące transportu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego. Po wejściu w życie obu dyrektyw został zapoczątkowany proces liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu. Już w tym okresie wystąpiły znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące liberalizacji rynków gazu ziemnego i energii elektrycznej. Niektóre kraje członkowskie otworzyły swoje rynki energii znacznie szerzej, niż wynikało to z obowiązującego prawa. Doświadczenia zdobyte podczas implementacji postanowień dyrektyw elektrycznej i gazowej skłoniły państwa członkowskie do refleksji na temat przyspieszenia i pogłębienia procesu liberalizacji sektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego w UE. Owocem dyskusji na forum UE stał się tzw. drugi pakiet energetycz-

²⁷ Najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi rynek biopaliw transportowych w UE jest dyrektywa 2003/30/EC z 8.5.2003 r. w sprawie promocji użycia biopaliw oraz odnawialnych źródeł energii dla celów transportowych i dyrektywa 2003/96/WE Rady UE z 27.10.2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. W Polsce zaś w tym zakresie istotna jest ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199).

²⁸ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

ny, w którego skład weszły m.in. nowa dyrektywa UE dotycząca wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz nowa dyrektywa w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu. Polska od początku zainicjowanego przez Komisję procesu legislacyjnego mającego na celu liberalizację rynku wspierała działania Komisji. W obu nowych dyrektywach rozbudowano zakres ochrony konsumenta oraz zobowiązania publiczne przedsiębiorstw. Wprowadzono też obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie zamieszczania przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne na rachunkach lub w materiałach promocyjnych udziału poszczególnych źródeł energii w całkowitej mieszance paliw dostawcy w ciągu poprzedniego roku oraz wskazania źródeł informacji o wpływie na środowisko. Rozszerzone zostały zapisy odnoszące się do niezależności wydzielonego operatora systemu przesyłowego. Określono minimum, które musi zostać wprowadzone przez państwa członkowskie, zapewniające niezależność operatorom systemu przesyłowego gazu ziemnego i energii elektrycznej. Wprowadzono obowiązek wydzielenia operatorów systemu dystrybucyjnego w przypadku, gdy jest on częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Aby zapewnić niezależność tych operatorów, wprowadzono zapisy mające gwarantować niezależność podejmowania decyzji, takie jak w przypadku operatora systemu przesyłowego. Zmienione zostały również terminy uzyskiwania prawa wyboru własnego dostawcy energii elektrycznej i gazu przez poszczególne grupy odbiorców w celu przyspieszenia tempa wprowadzania konkurencji na rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, w szczególności zmieniono terminy uzyskania prawa wyboru własnego dostawcy energii elektrycznej i gazu przez poszczególne grupy odbiorców. Dla indywidualnych odbiorców miało to być dostępne od 1.7.2007 r. Dyrektywa gazowa zobowiązała ponadto państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia „równego i otwartego” dostępu do technicznej sieci gazociągów. Przedsiębiorstwa gazownicze mogły według dyrektywy odmówić udostępnienia systemu przesyłowego tylko ze względu na jego ograniczoną wydolność lub gdyby miało to utrudnić realizację wcześniejszych zobowiązań kontraktowych. Szczególną ochroną dyrektywa elektryczna otoczyła gospodarstwa domowe oraz małe przedsiębiorstwa. Obligatoryjne jest nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku podłączenia odbiorców do sieci na warunkach i według taryf konstruowanych w oparciu o metody obliczania lub warunki ustalone bądź zatwierdzone przez organy regulacyjne danego państwa członkowskiego. Dyrektywy bardzo wyraźnie narzuciły państwom członkowskim obowiązek wyznaczenia jednego lub więcej właściwych organów pełniących funkcję regulatora, którego kompetencje zostały szczegółowo wymienione. W Polsce

rolę regulatora pełni Urząd Regulacji Energetyki (dalej: URE)²⁹ na mocy ustawy – Prawo energetyczne z 1997 r.

W okresie przed przystąpieniem do UE polski sektor przemysłu gazu ziemnego charakteryzował się faktycznym monopolem jednej spółki, którą było Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (dalej: PGNiG). Przedsiębiorstwo to zajmowało się zarówno wydobywaniem i sprowadzaniem gazu ziemnego do Polski, jak i jego przesyłem i sprzedażą (dystrybucją) klientom³⁰. PGNiG był idealnym przykładem monopolu naturalnego. W konsekwencji trudno było mówić o istnieniu rynku gazu ziemnego, bo z jednej strony w Polsce tak naprawdę był tylko jeden sprzedawca, a z drugiej strony ceny były ustalane administracyjnie poprzez zatwierdzanie taryf gazowych przez URE. W celu wypełnienia zobowiązań akcesyjnych dotyczących dostosowania polskiego prawa rząd podjął działania mające doprowadzić do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów rynkowych, przy utrzymaniu niezawodności i rozwoju systemów przesyłowych gazu ziemnego. Komisja Europejska zwracała szczególną uwagę na problem wyeliminowania subsydiowania skrośnego pomiędzy grupami odbiorców. Powstał też plan zmiany struktury prawnej i własnościowej rynku gazu ziemnego. Chodziło tutaj o wprowadzenie struktury umożliwiającej pojawienie się konkurencji na rynku. Koniecznością stał się tzw. *unbundling* (rozdzielenie), czyli wydzielenie z przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo działalności polegającej na przesyłach, magazynowaniu i dystrybucji. Rozpoczęty proces przekształceń całkowicie odmienił rynek gazu ziemnego w Polsce. Przede wszystkim doszło do daleko idących zmian własnościowych. Utworzona została spółka Operator Gazociągów Przesyłowych – Gaz-System SA (dalej: Gaz-System), która w 2006 r. została wyznaczona przez Prezesa URE do pełnienia roli operatora systemu przesyłowego gazu na terenie Polski. W ten sposób stworzono spółkę Skarbu Państwa, niezależną od PGNiG zarówno prawnie, jak i własnościowo. Takie rozwiązanie stało się gwarancją sprawiedliwych i transparentnych warunków przesyłania gazu ziemnego w Polsce³¹. W przypadku Gaz-Systemu *unbundling* był wydzieleniem

²⁹ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 94–138: „Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią, a także promowania konkurencji na rynku energetycznym, jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki [...] Koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie energetyki [...] Zatwierdzanie i kontrolowanie taryf przedsiębiorstw energetycznych [...] Przeprowadzanie przetargów na budowę nowych mocy wytwórczych”.

³⁰ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

³¹ T. Skoczny, *Energetyka [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. II-709-II-737: „Odmowa dostępu do

nie tylko prawnym (utworzenie odrębnych spółek prawa handlowego), lecz także własnościowym³². Kolejnym krokiem było wydzielenie z PGNiG spółek dystrybucyjnych zajmujących się bezpośrednio sprzedażą gazu ziemnego konsumentom. Dystrybucją zajęły się spółki dystrybucyjne w ramach grupy kapitałowej PGNiG. I w tym przypadku Polska zdecydowała się na bardziej pro-rynkowe rozwiązanie przy wydzieleniu. Obowiązujące dyrektywy składające się na tzw. II pakiet liberalizacyjny wymagały tylko księgowego wydzielenia przesyłu gazu ziemnego, podczas gdy wydzielenie dokonane przez PGNiG miało charakter prawny, czyli polegało na stworzeniu osobnych spółek kapitałowych należących do grupy kapitałowej PGNiG. Od 1.7.2007 r., zgodnie z drugim pakietem liberalizacyjnym, do korzystania z tzw. zasady TPA (Third Party Access) zostali uprawnieni wszyscy konsumenci gazu, zarówno przemysł, jak i odbiorcy indywidualni. Według tej zasady każdy odbiorca jest uprawniony do korzystania z dotychczasowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, mając możliwość podjęcia swobodnej decyzji o wyborze sprzedawcy energii. W ten sposób, z jednej strony, podmiot oferujący usługę przesyłu nie może utrudniać konsumentowi w jego swobodnym wyborze dostawcy energii, a z drugiej, operator sieci przesyłowej jest zobowiązany do świadczenia usługi przesyłu dla wszystkich podmiotów na zasadzie równości i transparentności, czyli nakłada na dysponenta infrastruktury obowiązek jej udostępnienia dla dowolnego kontraktu. Ponadto możliwość wyboru sprzedawcy energii przez każdego z odbiorców powinna być nieodpłatna i odbywać się bez zbędnych komplikacji. Warto zaznaczyć, że dyrektywa wymagała co najmniej prawnego wydzielenia przesyłu. W dziedzinie rozdziału (*unbundling*) Polska ma duże osiągnięcia, szczególnie na tle wielu państw UE-15 (takich jak np. Francja czy Niemcy). Gaz-System jest niezależną od PGNiG spółką, która przejęła od PGNiG infrastrukturę przesyłową. Polska, dokonując wydzielenia własnościowego, poszła dalej, niż było to wymagane, i w tej dziedzinie stała się w pewnym sensie liderem we wprowadzaniu konkurencyjnego rynku. Takie państwa jak Niemcy, czy też Francja nadal sprzeciwiają się rozwiązaniu, jakim jest rozdzielenie własnościowe.

Co prawda w 2008 r. nadal dominującą pozycję w sektorze gazu ziemnego, a szczególnie w dystrybucji, zajmowała grupa kapitałowa PGNiG, jed-

systemu może być uzasadniona ograniczonymi zdolnościami, zagrożeniem dla realizacji obowiązków publicznych lub trudnościami związanymi z umową typu take or pay [...] Spod ww. reguł dostępu [...] oraz uprawnień organów regulacyjnych [...] mogą być zwolnione ważne nowe instalacje infrastruktury, np. wzajemne połączenia między państwami członkowskimi, oraz instalacje magazynowania i skraplania gazu”.

³² M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

nakże poza nią działało także kilkadziesiąt innych podmiotów zajmujących się sprzedażą gazu³³. Ich działalność zasadniczo polegała na odsprzedaży gazu ziemnego nabywanego od PGNiG odbiorcom końcowym, za pośrednictwem własnych, lokalnych sieci dystrybucyjnych. Podmioty te stanowiły lokalne monopole wewnątrz obsługiwanych przez siebie własnych sieci, łącząc działalność dystrybucyjną i obrotu. Pojawienie się na rynku dystrybucji spółek innych niż spółki dystrybucyjne z grupy PGNiG było kolejnym krokiem w kierunku wprowadzenia zasady TPA. Udział tych podmiotów na rynku jest jeszcze mały, lecz może w przyszłości wzrosnąć, doprowadzając do powstania kilku dużych spółek dystrybucyjnych³⁴.

Pod koniec 2008 r. usunięto kolejny legislacyjny problem w implementacji dyrektywy liberalizacyjnej, jakim był brak swobodnego dostępu podmiotów obracających gazem ziemnym do magazynów. Potrzeba swobodnego dostępu do magazynów gazu, a w szczególności do podziemnych magazynów gazu, wynika nie tylko z potrzeby wykorzystywania powierzchni magazynowych przy dostarczaniu gazu do odbiorców, ale także z ustawowego obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Spółka PGNiG została wskazana jako operator systemu magazynowania w sektorze gazowym, co zobowiązuje ją do udostępnienia na zasadach rynkowych dostępnej powierzchni magazynowej w sposób transparentny i na zasadach rynkowych. Udostępnienie przez PGNiG swoich magazynów innym podmiotom jest etapem w kierunku dalszego rozwoju konkurencji. W konsekwencji polski rynek gazu ziemnego został otwarty dla podmiotów, które dotychczas nie mogły wejść nań, gdyż nie dysponowały odpowiednią powierzchnią magazynową. Nadal nie uwolniono cen gazu ziemnego i jego cena wciąż była kształtowana na podstawie taryfy zatwierdzanej przez URE dla odbiorców indywidualnych. Nierównomierny

³³ Ibidem.

³⁴ E. Gromnicka, *Implikacje zastosowania zasad konkurencji na podstawie artykułu 86 TWE do przedsiębiorstw sektora publicznego* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, (red. C. Mik), Toruń 2002, s. 284–285: „Dążenie do stworzenia jednolitego rynku wymusiło rygorystyczne stosowanie zasady konkurencji w sektorach publicznych państw członkowskich. Zapoczątkowane zmiany w wewnętrznej strukturze rynków poszczególnych krajów doprowadziły w końcowym etapie do znacznego ograniczenia zakresu podmiotowo-przedmiotowego przedsiębiorstw publicznych, którym państwa gwarantują szczególne i wyłączne prawa. Skutkiem wdrażania polityki Wspólnoty w zakresie konkurencji była stopniowa liberalizacja rynków usług. Skutkiem pośrednim okazała się też prywatyzacja majątku państwowego, chociaż Traktat stał na zasadzie neutralności w stosunku do formy własności w poszczególnych państwach członkowskich. W bezpośrednim związku z prywatyzacją pozostawało przekazywanie usług publicznych podmiotom prywatnym, na które państwa miały ograniczony wpływ”.

rozkład regulacji w ramach rynków energii prowadził do uprzywilejowania jednych przedsiębiorstw kosztem innych. Powodowało to poważne zakłócenia w działaniu wprowadzanych mechanizmów rynkowych. Trudno w takich warunkach mówić o wolnej konkurencji, choć z drugiej strony klienci indywidualni są w ten sposób mniej narażeni na znaczne podwyżki cen – zdaniem autorów raportu. Należy pamiętać, że sytuacja sektora w latach 2004–2008 wynikała ze specyfiki polskiego rynku gazu ziemnego, która jest poddyktowana niedostatecznym rozwojem infrastruktury. Polska w pełni wdrożyła pod względem legislacyjnym dotychczasowe przepisy dotyczące liberalizacji rynku gazu. W szczególności dokonano odpowiednich przekształceń prawnych i własnościowych umożliwiających powstanie faktycznego konkurencyjnego rynku gazu ziemnego. Jednakże tempo samej liberalizacji zależeć będzie w dużej mierze od czterech głównych czynników: rozbudowy systemu przesyłowego w kierunkach umożliwiających zwiększenie jego przepustowości, rozbudowy pojemności i mocy podziemnych magazynów gazu ziemnego, zrealizowania projektów dywersyfikacyjnych dostaw gazu ziemnego oraz, w dalszej kolejności, uzupełnienia polskiego systemu gazowego o dodatkowe połączenia (interkonektory) z systemami przesyłowymi naszych sąsiadów. Przed Polską stoi przede wszystkim zadanie stworzenia warunków i bodźca do rozwoju infrastruktury gazowej (magazynów gazu, interkonektorów, nowocześniejszej i bardziej rozbudowanej sieci przesyłowej etc.), która pozwoli stworzyć prawdziwie konkurencyjny rynek, będący częścią wspólnego rynku energii UE. Należy podkreślić, że bez odpowiedniej infrastruktury, pozwalającej na realną dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego, rzeczywista liberalizacja nie jest możliwa. W szczególności ważne jest wykorzystanie w tym celu instrumentów unijnych, jak na przykład polityki spójności, w której przewidziano fundusze na infrastrukturę energetyczną w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czy też rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych³⁵ (TEN-E Trans-European Network-Energy)³⁶, które mogą skorzystać z finansowania odrębnej linii budżetowej UE.

Tak jak w przypadku gazu ziemnego, Polska zobowiązała się do przyjęcia unijnego *acquis* również w sektorze elektroenergetycznym³⁷. Przyjęcie

³⁵ R. Ostrihansky, *Sieci transeuropejskie* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. II-629-636.

³⁶ M. Nowacki, *Projekt Gazociągu Północnego a zasada lojalnej współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, (red. C. Mik), Toruń 2009, s. 269–296.

³⁷ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

prawodawstwa wspólnotowego miało przyspieszyć wprowadzenie rozwiązań zmierzających do likwidacji faktycznego monopolu spółek dystrybucyjnych w dziedzinie sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym. Podstawową różnicą w momencie negocjacji akcesyjnych była jednak struktura tego rynku, gdyż nie było w Polsce jednej dominującej spółki, lecz istniały za to naturalne monopole lokalne. Odbiorcy kupowali energię elektryczną od lokalnego dostawcy, do którego byli podłączeni. Gaz zaś w Polsce pochodzi głównie z Rosji. Jednym z największych problemów polskiego rynku elektroenergetycznego przed implementacją dyrektywy była dominacja kontraktów długoterminowych (dalej: KDT). Kontrakty te uniemożliwiały swobodny obrót energią i działały niekorzystnie na rynek, ograniczając zakres jego działania. Ponadto dostęp do rynku detalicznego ograniczony był przez monopolistyczne działania dużych operatorów sieciowych, czyli przede wszystkim na faktycznym braku zasady TPA dla klientów indywidualnych. Dostrzegano także słabość polskiego sektora elektroenergetycznego, co miało powodować problemy związane z ich zdolnością do konkurencji na rynku europejskim oraz możliwościami inwestycyjnymi. W 2004 r., przed implementacją dyrektywy elektrycznej, odbiorcy nieindywidualni często rezygnowali z działań zmierzających do zmiany sprzedawcy na skutek stosowanych przez spółki dystrybucyjne praktyk zniechęcania odbiorców do zmiany sprzedawcy poprzez mnożenie trudności formalnych i technicznych. Ponadto zachęcano odbiorców do utrzymania statusu odbiorcy taryfowego poprzez renegocjowanie niektórych warunków umów, które stanowiły sztuczne bariery rozwoju konkurencji. Na przykład zastosowanie TPA uwarunkowane było bardzo wysokimi kosztami związanymi z przeprowadzeniem modernizacji układów pomiarowo-rozliczeniowych oraz systemów informatycznych co powodowało, że zyski z nowej taryfy były niwelowane kosztami poniesionymi na modernizację i dostosowanie odbiorcy do nowej taryfy. Ponadto występował brak faktycznej konkurencji cenowej w sferze wytwarzania i niewielkie zainteresowanie wytwórców bezpośrednią sprzedażą do odbiorców. Przy okazji implementacji dyrektywy elektrycznej zauważono potrzebę powołania do życia nowych, silniejszych kapitałowo podmiotów, co przyniosło konsolidację spółek elektroenergetycznych w 2007 r. Są to: PGE – Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron Polska Energia SA, ENERGA SA i ENEA SA³⁸. Ponadto dokonano wydzielenia prawnego działalności w zakresie dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną bądź jej wytwarzania w dotychczasowych spółkach. Rozdzielenia tego dokonano według dwóch wytycz-

³⁸ Ibidem.

nych. Po pierwsze, nastąpiło wydzielenie dystrybucji. Utworzone zostały nowe podmioty gospodarcze, które miały przejąć działalność związaną z dystrybucją energii elektrycznej (operatorów sieci dystrybucyjnej – OSD) i do których w formie aportu został wniesiony majątek dystrybucyjny dotychczasowych spółek. Po drugie, wydzielono także obrót. W dotychczasowych spółkach dystrybucyjnych pozostał majątek związany z wykonywaniem działalności w zakresie dystrybucji. Przeniesiony do innych podmiotów został natomiast majątek związany z wykonywaniem innych rodzajów działalności koncesjonowanej (obróć oraz wytwarzanie energii elektrycznej). Stworzono także niezależnego operatora systemu przesyłowego dla elektroenergetyki. Został nim PSE – Operator SA na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej na okres od 1.1.2008 r. do 1.7.2014 r.

Kolejnym krokiem w stronę liberalizacji rynku energii elektrycznej było uwolnienie cen energii dla przemysłu od 1.1.2008 r. Od tego momentu Prezes URE nie zajmuje się zatwierdzaniem taryf na ceny energii, ale są one kreowane na rynku energii. Efektem tego były znaczne podwyżki cen prądu elektrycznego. Uzasadnieniem podwyżek był m.in. brak uwolnienia cen dla odbiorców indywidualnych, wzrost cen nośników energii, zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał służący inwestycjom oraz uwzględnienie kosztów polityki klimatycznej. W 2008 r. energia elektryczna dla podmiotów gospodarczych, konsumentów 75% zużytego prądu, podrożała o około 25–30%. Efektem tej podwyżki było zwiększenie kosztów produkcji, spadek konkurencyjności na rynku, szczególnie odczuwalny w branżach, w których energia elektryczna ma duży udział w kosztach (np. sektor metalurgiczny), choć też było bodźcem do szukania sposobów na bardziej efektywne wykorzystanie energii i wdrażania wydajniejszych technologii. Trzeba jednak wspomnieć, że można też spotkać opinie, iż podwyżka ta wcale nie miała związku z uwolnieniem cen energii lecz wprost przeciwnie – miała związek z brakiem uwolnienia cen energii czy z cofnięciem tego uwolnienia. Podobną tezę zdaje się stawiać A. Szafranski³⁹. Na przełomie 2008 i 2009 r. zapowiedź dalszych, o ponad 40%, podwyżek cen dla przemysłu spowodowała szerokie protesty biznesu. Pojawiły się nawet głosy nawołujące do powrotu do taryfowania cen energii dla przemysłu. 1.7.2007 r. formalnie wprowadzono zasadę TPA. Od tego momentu każdy z 15 mln odbiorców, bez względu na to, czy był odbiorcą indywidual-

³⁹ A. Szafranski, *Nie ma politycznej woli do uwolnienia rynku energii*, „Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł”, 1.7.2008 r., <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Nie-ma-politycznej-woli-do-uwolnienia-ryнку-energii-1692678.html>.

nym czy nie, był uprawniony do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Niestety niewielu odbiorców skorzystało ze swoich praw. Na koniec 2007 r. odnotowano tylko 604 odbiorców, którzy zawarli umowę sprzedaży ze sprzedawcą innym niż spółka obrotu wyodrębniona z przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo działająca na terenie OSD, do którego sieci są przyłączeni. W 2008 r. takich zmian było także niewiele, bo zaledwie 1018 na 15 mln uprawnionych (odbiorców w gospodarstwach domowych oraz w grupie przedsiębiorstw). Być może stało się tak, gdyż zabrakło odpowiednio szeroko zakrojonej i jasnej kampanii informacyjnej, która powinna mieć na celu poinformowanie wszystkich odbiorców o przysługujących im prawach oraz o sposobie ich wykorzystania, co wyposażyłoby ich w wiedzę pozwalającą obronić się przed nieuczciwymi kontrahentami.

Unijne przepisy dotyczące kwestii obowiązkowych zapasów paliw płynnych są najstarszą częścią wspólnotowego prawa energetycznego (zostały po raz pierwszy wyrażone w dyrektywie z 1968 r.). Obecnie obowiązująca dyrektywa dotycząca zapasów pochodzi z 1998 r. Państwa członkowskie mają obowiązek utrzymywania zapasów ropy, wystarczających na 90 dni średniego dziennego zużycia z roku poprzedniego. Zgodnie z dyrektywą państwo członkowskie jest zobowiązane do tworzenia i utrzymywania infrastruktury, która jest niezbędna do gromadzenia i utrzymywania wymaganych przez prawo zapasów oraz wdrażania procedury kontroli przestrzegania obowiązku posiadania zapasów. W zamkniętym w 2001 r. stanowisku negocjacyjnym w obszarze „Energia” Polska przyjęła obowiązek implementowania dyrektywy dotyczącej rezerw paliwowych. Polska zgłaszała znaczne trudności w implementacji przepisów o magazynowaniu. Z tego powodu został wynegocjowany okres przejściowy na dochodzenie do poziomu 90-dniowych zapasów do 31 grudnia 2008 r. Harmonogram zwiększania zapasów zakładał osiągnięcie 90-dniowych zapasów w 2008 r. Dochodzenie do tego poziomu określone było następująco: 2002 r. – 50 dni; 2003 r. – 58 dni; 2004 r. – 65 dni; 2005 r. – 72 dni; 2006 r. – 80 dni; 2007 r. – 87 dni; 2008 r. – 90 dni. W celu pełnego wdrożenia dyrektywy i wypełnienia polskiego zobowiązania zawartego w traktacie akcesyjnym uchwalona została ustawa o zapasach paliw płynnych⁴⁰. W pra-

⁴⁰ *Zapasy obowiązkowe paliw*, <http://www.e-petrol.pl/index.php/uslugi/prawo/rezerwy.html>: „Tworzone przez państwo rezerwy surowców, materiałów, paliw, urządzeń i różnego rodzaju produktów i półproduktów dzielą się na rezerwy mobilizacyjne, służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz rezerwy gospodarcze, służące zaspokajaniu podstawowych potrzeb surowcowych, materiałowych i paliwowych oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności w podstawowe produkty rolne, żywnościowe, lecznicze i in. w sytu-

wie zostały określone m.in. zasady tworzenia zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, na które składają się zapasy państwowe tworzone przez ministra właściwego ds. gospodarki i utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych (nie mniej niż 14-dniowe średnie dzienne wewnętrzne zużycie) i zapasy obowiązkowe tworzone i utrzymywane przez przedsiębiorców (nie mniej niż 76-dniowe średnie dzienne wewnętrzne zużycie).

Obowiązek osiągnięcia 90-dniowego poziomu zapasów paliw został generalnie wypełniony już w 2007 r. Nie można jeszcze mówić o osiągnięciu w pełni zadawalającego wyniku ze względu na stan rozwoju polskiej infrastruktury magazynowej. Biorąc pod uwagę rozwój sektora paliwowego i motoryzacji w Polsce, pojemności magazynowe są relatywnie niewielkie i powinny być pilnie zwiększone. Szczególnie brakuje pojemności w podziemnych magazynach, gdzie przechowywanie paliw jest najmniej kosztowne⁴¹. Pomimo tej niedoskonałości systemu, należy zauważyć, że dzięki wyżej wymienionym zmianom Polska nie tylko posiada własne rezerwy ropy naftowej i paliw płynnych, ale także może otrzymać wsparcie w postaci ropy naftowej lub paliwa w przypadku poważnego przerwania dostaw, co wydatnie i w sposób rzeczywisty poprawia bezpieczeństwo energetyczne kraju. Niestety brakuje podobnego mechanizmu w przypadku gazu ziemnego. Polska, mając na względzie swoje bezpieczeństwo energetyczne, postanowiła ustanowić obowiązkowe strategiczne rezerwy gazu ziemnego na wzór rezerw paliwowych, stając się niewątpliwym pionierem tego typu rozwiązania w UE. Polskie regulacje mogą w przyszłości stanowić swego rodzaju wzór dla przyszłej poprawionej dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa w dziedzinie gazu ziemnego. Wprowadzenie takiego mechanizmu jest jednym z polskich postulatów zgłaszanych na forum UE co do bezpieczeństwa europejskiego. Oczywistym jest, że żadna procedura pomocowa nie jest w stanie zadziałać bez odpowiedniej infrastruktury energetycznej⁴². Polska wchodziła do UE z dosyć słabymi sieciami energetycznymi. Sieć elektroenergetyczna jest bardzo mocno przestarzała, a niektóre jej fragmenty mają nawet 40 lat. Z kolei sieć gazowa jest niewystarczająco rozwinięta. W wielu regionach kraju (część Pomorza, Mazury, część woje-

acjach zagrożenia państwa, w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa, a także w sytuacjach zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej (np. z powodu klęsk żywiołowych)”.
⁴¹ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

⁴² Analiza nt. oceny działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa w obszarze gazu ziemnego realizowanych przez struktury administracji rządowej RP i spółki energetyczne, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, listopad 2009 r.

wództwa łódzkiego) jest praktycznie odizolowana od polskiego systemu przesyłowego i jedyną możliwością dostarczenia gazu odbiorcom jest przewożenie go w butlach. Brakuje też połączeń (interkonektorów) zarówno gazowych, jak i elektroenergetycznych z systemami przesyłowymi innych krajów, co uniemożliwia wzajemną pomoc w przypadku problemów w dostawach⁴³. Ponadto interkonektory będą konieczne do urzeczywistnienia jednolitego i konkurencyjnego rynku energii. Słabość rynku energetycznego polegająca na braku odpowiednich połączeń jest problemem nie tylko polskim, lecz także europejskim⁴⁴. Aby ułatwić powstawanie jednolitego rynku, powstał program rozwoju sieci TEN-E. W ramach TEN-E zostały określone rodzaje projektów, które mogą ubiegać się o finansowanie w ramach instrumentów finansowych. Lista inwestycji gazowniczych jest bardzo długa i prócz przesyłu obejmuje też zwiększenie pojemności podziemnych magazynów gazu, rozbudowę terminali odbiorczych i działania na rzecz zwiększenia zużycia skroplonego gazu ziemnego. Między innymi znajduje się na niej projekt interkonektora pomiędzy Danią i Polską, który umożliwiłby przesył gazu ziemnego z Morza Północnego do Polski. Dotychczas jednak Polsce nie udało się w sposób efektywny wykorzystać funduszy z TEN-E. W przyszłości można się spodziewać wzbogacenia instrumentów finansowych pozwalających na przyznanie większych niż dotychczas środków na infrastrukturę. W szczególności potrzebne jest uzyskanie finansowania dla projektów koniecznych dla bezpieczeństwa i funkcjonowania wspólnego rynku, które jednak nie są inwestycjami czysto komercyjnymi. W obecnej sytuacji Polska określa swoje priorytety dotyczące rozwoju sieci, skupiając się przede wszystkim na zapewnieniu odpowiednich dostaw gazu ziemnego. W szczególności potrzebne są połączenia, które umożliwiłyby dywersyfikację dostaw (terminal LNG, połączenie z Danią). Planowane interkonektory elektroenergetyczne mają z kolei odpowiadać na rosnące w Polsce zapotrzebowanie na energię elektryczną (np. pomysł mostu energetycznego Polska–Litwa).

Problematyce zmian klimatu Unia Europejska nadała wysoki priorytet w procesie negocjacji prowadzonych w ramach kolejnych Konferencji w sprawie zmian klimatu, czy ratyfikacji Protokołu z Kioto⁴⁵ pomimo, iż tok rozmowania odnoszący się do omawianych zagadnień zdaje się być oparty na

⁴³ T. Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku*, Warszawa 2009.

⁴⁴ *The Future of European Energy Security Interdisciplinary Conference*, (red. L. Jesień), Kraków 2006.

⁴⁵ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

wyjątkowo wątpliwych podstawach naukowych czy wręcz paranaukowych⁴⁶. Przyjęcie do wspólnotowego porządku prawnego Konwencji oraz Protokołu z Kioto ukierunkowało zakres zmian wprowadzanych stopniowo do wspólnotowej polityki i rozwiązań prawnych w zakresie jakości powietrza⁴⁷. Wspól-

⁴⁶ Stanowisko Komitetu Nauk Geologicznych PAN w sprawie zagrożenia globalnym ociepleniem, Komitet Nauk Geologicznych PAN, Wrocław–Warszawa, 12.2.2009, kgeol.pan.pl, <http://srodowisko.ekologia.pl/ochrona-srodowiska/Stalowisko-Komitetu-Nauk-Geologicznych-PAN-w-sprawie-zagrozenia-globalnym-ociepleniem,8635.html>: „Klimat Ziemi kształtowany jest przez wzajemne oddziaływanie jej powierzchni i atmosfery, które ogrzewane są przez promieniowanie słoneczne o cyklicznie zmiennym natężeniu. Na klimat wpływa roczny obieg Ziemi wokół Słońca, termika i zmiany przepływu wód krążących w oceanach, ruch mas powietrza, układ masywów górskich, a w perspektywie czasu geologicznego także ich wypiętrzanie i erozja oraz zmiany w rozmieszczeniu kontynentów wskutek ich ciągłej wędrówki. [...] Badania geologiczne dowodzą niezbicie, że stała zmienność jest podstawową cechą klimatu Ziemi w całej jej historii, a zmiany zachodzą w nakładających się cyklach o różnej długości – od kilkuset tysięcy do kilkunastu lat. Dłuższe cykle klimatyczne są wywoływane przez czynniki pozaziemskie o astronomicznym charakterze i zmiany parametrów orbity Ziemi, a krótsze – przez czynniki regionalne i lokalne. [...] Doświadczenie badawcze w dziedzinie nauk o Ziemi mówi, że tłumaczenie zjawisk przyrodniczych, oparte na jednostronnych obserwacjach, bez uwzględniania wielości czynników decydujących o konkretnych procesach w geosystemie, prowadzi z reguły do nadmiernych uproszczeń i błędnych wniosków. Błędne też mogą być decyzje polityków podejmowane w oparciu o niekompletny zespół danych. W takich warunkach łatwo o – przystrojony poprawnością polityczną – lobbing inspirowany przez kręgi zainteresowane na przykład sprzedażą szczególnie kosztownych, tak zwanych ekologicznych, technologii energetycznych bądź składowaniem (sekwestracją) CO₂ w złożach już wyeksploatowanych. Z przyrodniczą rzeczywistością nie ma to wiele wspólnego. Podejmowanie radykalnych i ogromnie kosztownych działań gospodarczych zmierzających do ograniczenia emisji jedynie wybranych gazów cieplarnianych, w sytuacji braku wielostronnej analizy zachodzących zmian klimatu, może doprowadzić do zupełnie innych skutków niż oczekiwane. Komitet Nauk Geologicznych PAN uważa za konieczne podjęcie wielodyscyplinowych badań, opartych na wszechstronnym monitoringu i modelowaniu wpływu na klimat również innych zmiennych czynników, nie tylko stężenia CO₂. Jedynie takie podejście przybliży nas do pełnego rozpoznania przyczyn zachodzących zmian klimatu”.

⁴⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010, s. 180–181: „Najważniejszym z nich była niewątpliwie debata na temat postulowanej przez Brukselę i kontestowanej przez Waszyngton potrzeby walki ze zmianami klimatycznymi na Ziemi, a przede wszystkim z globalnym ociepleniem, będącym – według dominujących w Unii poglądów – skutkiem działalności człowieka, tzn. efektem nadmiernej emisji CO₂ przez gospodarki państw świata. Zarówno niegdyśjsza odmowa Stanów Zjednoczonych przystąpienia do Protokołu z Kyoto, jak i obecna niechęć do przyjęcia europejskich poglądów na globalne ocieplenie, zademonstrowana na szczycie klimatycznym w Kopenhadze (7–18 grudnia 2009), pokazały tak skalę rozbieżności stanowisk obu stron, jak i bezradność UE wobec twardej postawy USA. W łonie Wspólnot istnieje ponadto liczna grupa państw (nowe kraje członkowskie) niechętnych forsowaniu przez „starą 15” wyśrubowanych norm emisji CO₂ i przyjmowaniu zobowiązań finansowych, liczonych w miliardach euro, na rzecz walki z globalnym ociepleniem, tak w samej Unii, jak i w krajach Trzeciego Świata, którym Bruksela hojną ręką obiecuje pomoc pieniężną na koszt

nota Europejska zobowiązała się do 8% redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach protokołu z Kioto. Zobowiązanie to zostało rozdzielone na poszczególne państwa UE-15. Państwa członkowskie UE ustaliły, że kraje mające największy dystans gospodarczy do nadrobienia mogły zwiększyć swoje emisje w latach 2008–2012 w stosunku do 1990 r. Inne państwa członkowskie zobowiązały się natomiast do większego poziomu redukcji. Polska, podobnie jak inne „nowe” państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1.5.2004 r., miała indywidualnie wywiązać się z zobowiązań zaciągniętych w ramach Protokołu z Kioto do 2012 r. Unia Europejska od kilku lat coraz mocniej podkreśla, że polityka ochrony klimatu posiada najwyższy priorytet w strategii i programach UE dotyczących ochrony środowiska⁴⁸. Podstawy europejskiej polityki klimatycznej wytyczono w dyrektywie ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). W ten sposób wprowadzono do systemu prawa unijnego nowy mechanizm ekonomiczny w formie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do opracowania i przekazania do Komisji Europejskiej, na każdy okres rozliczeniowy, czyli odpowiednio na okres 2005–2007 oraz 2008–2012, Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień (dalej: KPRU). W planie tym dokonywano rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla wszystkich objętych EU ETS podmiotów oraz ustalano ich rezerwę. Począwszy od 1.1.2005 r. przedsiębiorstwa objęte EU ETS zostały zobowiązane do rejestrowania swoich emisji. Pod koniec każdego roku przedsiębiorstwa zobowiązane są do przedstawienia sprawozdań na temat emisji w danym roku. Przedsiębiorstwa muszą także upewniać się, że są w posiadaniu wystarczającej ilości przydziałów przeznaczonych do zwrotu każdego roku, aby uniknąć sankcji finansowych. Państwa członkowskie są zobowiązane do wydania przydziałów w terminie do końca lutego każdego

unijnych podatników, w tym także na koszt budżetów stosunkowo ubogich państw Europy Środkowej. To ich koalicja pod przewodnictwem Polski opierała się na kolejnych szczytach UE w Brukseli (15–16.10.2008 r., 11–12.2008 r., 29–30.10.2009 r. i 10–11.12.2009 r.) próbie ich nadmiernego obciążania kosztami ideologicznej polityki klimatycznej «starej» Unii i wyszła z tego sporu obronną ręką dzięki stanowisku, jakie Waszyngton zajął w Kopenhadze”.

⁴⁸ J. Piekacz, Vattenfall, *UE grozi zakaz budowy elektrowni węglowych*, wnp.pl (Dariusz Ciepela), 4.1.2010 r., http://energetyka.wnp.pl/j-piekacz-vattenfall-ue-grozi-zakaz-budowy-elektrowni-weglowych,98018_1_0_0.html: „Wśród unijnych polityków istnieje bardzo silna presja na wprowadzenie Emission Performance Standard, a więc standardów poziomu emisji CO₂. Rozwiązanie to w praktyce wyeliminuje uruchamianie elektrowni węglowych, a nawet niektórych gazowych, bez instalacji CCS – mówi Jacek Piekacz, przewodniczący Polskiej Platformy Czystych Technologii Węglowych, dyrektor Vattenfall Poland ds. współpracy z Unią Europejską”.

roku zgodnie z ostateczną decyzją w sprawie przydzielenia, jak również do zarządzania krajowym rejestrem, gromadzenia zweryfikowanych danych dotyczących emisji oraz pilnowania, by każde przedsiębiorstwo zwróciło odpowiednią ilość przydziałów. Każde państwo członkowskie przedstawia Komisji Europejskiej sprawozdanie roczne. W całej UE w pierwszej fazie działania systemu, czyli w latach 2005–2007 było objętych ok. 12 tys. podmiotów, które odpowiadały za 46% europejskiej emisji CO₂. Przedsiębiorstwa musiały się zmieścić w przyznanej im kwocie pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych. Jedno uprawnienie odpowiada emisji 1 tony CO₂. Wygospodarowana ewentualnie nadwyżka, wynikająca np. z przeprowadzonych modernizacji instalacji, mogła być sprzedana na rynku podmiotom, których emisje przekroczyły przyznany im limit. Jeśli przyznane uprawnienia są dla jakiegoś podmiotu niewystarczające, to był on zobowiązany do dokupienia takiej ich ilości, która jest potrzebna do prowadzenia produkcji. Polski KPRU I na lata 2005–2007 został zaakceptowany przez Komisję pod warunkiem m.in. obniżenia przez Polskę limitu uprawnień o 16,5%. W trzyletnim okresie rozliczeniowym 2005–2007 polskie przedsiębiorstwa zmieściły swoje emisje w przyznanym limicie⁴⁹. W 2005 r. krajowi emitenci wypuścili do atmosfery 203 mln ton CO₂, podczas gdy roczny limit sięgał 239 mln ton. Dzięki uzyskaniu pewnych nadwyżek, które mogły być sprzedane, pierwszy okres obowiązywania systemu handlu zezwoleniami do emisji nie był bardzo bolesny dla polskiej gospodarki. Ponadto podczas KPRU I, ze względu na regulacje cen sprzedaży energii do odbiorców, nie była uwzględniana w rachunkach za energię elektryczną cena zezwolenia na emisje CO₂. Zupełnie inaczej przedstawiała się sytuacja KPRU II na lata 2008–2012. Przygotowany projekt polskiego KPRU II został bardzo krytycznie oceniony przez Komisję Europejską. Polska odpowiedź nie zadowoliła Komisji, która w marcu 2007 r. zdecydowała, że wnioskowana przez Polskę liczba uprawnień powinna zostać zredukowana do poziomu 208,5 miliona ton⁵⁰. Polska zaskarżyła decyzję Komisji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Niemniej do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Polska musiała zastosować się do decyzji Komisji. W tym celu 1.7.2008 r. Rada Ministrów uchwaliła KPRU II według wersji Komisji Europejskiej. W latach 2008–2012 nastąpi, na skutek niekorzystnej dla polski decyzji Komisji Europejskiej, znaczny brak zezwoleń na emisje, co przełoży się na ceny i konkurencyjność polskiej produkcji. Niedobór zezwoleń może w szczególnym stopniu objąć energetykę.

⁴⁹ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

⁵⁰ Ibidem.

W porównaniu ze starym projektem (niezatwierdzonym przez Komisję) KPRU II elektrownie zawodowe otrzymają nie 105 760 000 ton CO₂, lecz 129 941 966, co daje spadek o 19%, elektrociepłownie zawodowe otrzymają nie 26 509 318 ton CO₂ lecz 38 260 314, co daje spadek o 31%. Cena zakupu brakujących zezwoleń na emisje przełoży się także na cenę energii elektrycznej, która jest w Polsce generowana głównie z węgla (kamiennego i brunatnego). W 2006 r. w niektórych branżach nastąpił istotny wzrost emisji (np. 26,5% w sektorze cementu), ale producenci energii, najwięksi emitenci CO₂, wyemitowali tylko o 1,8% dwutlenku węgla więcej niż rok wcześniej. Zgodnie z nową propozycją Polska wniosowała o przydział uprawnień do emisji w latach 2008–2012 w wysokości 259 692 421 ton CO₂.

Proponowana w nowym KPRU II przez Polskę liczba uprawnień do emisji starała się uwzględniać specyfikę polskiej gospodarki. Komisja Europejska stwierdziła m.in., że tylko narzucając redukcję emisji, można skłonić przedsiębiorstwa, aby przestawiały się na nowoczesne technologie. Możliwy jest także znaczący spadek konkurencyjności polskich produktów⁵¹ w stosunku do towarów europejskich i spoza UE, co w konsekwencji może oznaczać dodatkowy wzrost bezrobocia oraz spadek dochodów budżetowych a także ograniczenie atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych. Rosnące koszty wytwarzania energii elektrycznej niekorzystnie odbijają się także na rachunkach za energię u odbiorców indywidualnych.

Polska popierała też stworzenie specyficznego funduszu solidarnościowego dla mniej zamożnych państw członkowskich, które byłyby obciążone niewspółmiernymi kosztami redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz które dokonały już znacznych redukcji CO₂ od 1990 r. Efektem negocjacji był sukces Polski, polegający na uzyskaniu zapisów w dyrektywie ETS, które zapewniały ambitną redukcję CO₂ w sposób korzystniejszy dla gospodarki, w szczególności dla polskiej elektroenergetyki. Od 2013 r. bezpłatne uprawnienia będą mogły pokryć do 70% emisji energetyki. Ten odsetek będzie stopniowo ograniczany aż do 2020 r.

⁵¹ Informacja ze strony internetowej <http://www.egospodarka.pl/32185,KPRU-II-zahamuje-rozwoj-Polski,1,56,1.html> : „KPRU II zahamuje rozwój Polski”, publikacja z 9.7.2008: „1 lipca 2008 r. Rada Ministrów uchwaliła Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do emisji CO₂ na lata 2008–2012 (KPRU II). Jak poinformowała PKPP Lewiatan, w zależności od ilości przyznaných uprawnień do emisji dwutlenku węgla firmy przyjmą odpowiednie kierunki działań na najbliższe 5 lat. Jednak wiele z nich otrzymało limity niższe niż w latach ubiegłych. Zdaniem ekspertów w trakcie prowadzenia dużych inwestycji w infrastrukturę może mieć to niebagatelne znaczenie dla dalszego rozwoju Polski”.

Pomimo sukcesów negocjacyjnych trudno w obecnej chwili podsumować koszty dotychczasowej polityki klimatycznej. Polityka klimatyczna jest bardzo kosztowana, szczególnie dla takich krajów jak Polska, której energetyka w znacznej mierze opiera się na węglu⁵². Możemy więc mieć bardzo ciężko pod tym względem gdyż to my mamy realizować te tzw. „ambitne plany”.

W okresie od przystąpienia do UE dokonano w Polsce jednak wielu zmian w modelu i funkcjonowaniu energetyki w wielu jej obszarach i sektorach. Oba zasadnicze dla gospodarki i konsumentów rynki gazu ziemnego i energii elektrycznej doświadczyły znaczącej transformacji. Niektóre efekty już są zauważalne, inne powinny pojawić się w niedalekiej przyszłości.

Nie stworzono w Polsce dobrych warunków ramowych sprzyjających inwestycjom, czyli stabilnego systemu regulacyjnego oraz uczciwej zachęty dla inwestycji⁵³. W szczególności system taryfikacji utrzymany dla cen gazu

⁵² J. Lewandowski, *Jedną drogą do wspólnego rynku energii elektrycznej*, Energia: 18.6.2008 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PL&type=IMPRESS&reference=20080616IPR31781>: „Rozwój wydarzeń sprawia, że priorytety Unii Europejskiej w zakresie energii ochrona środowiska, bezpieczeństwo i liberalizacja rynku – zachowują ważność, ale konieczne jest przewartościowanie ich hierarchii. Spirala cen nośników energii, napięcia i lęki społeczne oraz ofensywa Gazpromu – wszystko to zmusza do szybkich reakcji i eksponuje wymóg bezpieczeństwa oraz tanioci dostaw. Natomiast ambitne cele, stawiane w ramach ochrony środowiska i walki z ociepleniem klimatu, mają charakter długofalowy i niosą wyzwania, które mogą obniżać konkurencyjność europejskiej gospodarki i mnożyć napięcia społeczne. Demonopolizacja napotyka na opór kilku krajów, które skądinąd zaliczają się do liderów integracji europejskiej. Brakuje też solidarności w kontaktach z zewnętrznymi dostawcami ropy i gazu. Bilateralne układy, na przykład te, zawierane na zachodzie i wschodzie Unii Europejskiej z Gazpromem, osłabiają naszą pozycję przetargową. Ułatwiają szantaż energetyczny wobec tych krajów członkowskich, które historycznie związane były z monopolistycznym dostawcą”; A. Bazak, *Doktoranci pułkownika Putina*, „Rzeczpospolita” 16.3.2011 r., <http://www.rp.pl/arttykul/627307.html>: „Polityka Federacji Rosyjskiej koncentruje się na odzyskaniu dawnej strefy wpływów. [...] Jednym ze środków prowadzących do realizacji tego celu jest rozbijanie unijnej solidarności energetycznej i uzależnianie od dostaw gazu z Rosji państw bałtyckich, Ukrainy, Białorusi i Polski. Dzieje się to na naszych oczach za przyzwoleniem największych państw UE. Solidarność energetyczna UE to puste hasło, za którym kryją się zwykłe deale Niemiec, Francji czy Włoch z Rosją, ponad głowami państw tzw. nowej Europy, w tym Polski. Skąd to się bierze? Z danych przytaczanych przez wspomniany już raport OSW wynika, że „stare i nowe państwa członkowskie różnią się, jeśli chodzi o stopień dywersyfikacji ich źródeł dostaw: kraje UE-15 mają dobrze zróżnicowaną strukturę importu gazu, z trzema głównymi źródłami dostaw: Rosją (31 proc.), Norwegią (30 proc.) i Algierią (18 proc.), tymczasem w strukturze importu krajów UE-12 dominującą rolę odgrywa Rosja, z której pochodzi ok. 85 proc. surowca. Różnice te są jedną z istotnych przyczyn istniejących rozbieżności w postrzeganiu przez państwa z obu grup najważniejszych wyzwań stojących przed unijną polityką energetyczną oraz proponowanych działaniach mających zwiększać bezpieczeństwo dostaw surowców”.

⁵³ M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, op.cit.

ziemnego i energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych nie sprzyja ani rozwinięciu konkurencji, ani inwestycjom. Nie zdołano dotychczas poradzić sobie z problemami infrastrukturalnymi, które stanowią jedną z najpoważniejszych barier w rozwoju polskiej energetyki. W szczególności nie doprowadzono do rzeczywistej dywersyfikacji nośników energii i rozbudowy odpowiednich powierzchni magazynowych paliw płynnych i gazowych.

Przyjęcie dyrektywy elektrycznej i gazowej stworzyło jedynie ramy prawne funkcjonowania wspólnotowego rynku energii. Implementacja dyrektyw nie oznacza automatycznie pojawienia się zliberalizowanego rynku, lecz jest warunkiem powstania zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku. Należy zauważyć, że te przekształcenia w polskiej energetyce są częścią pewnego procesu, który nie jest jeszcze zakończony, a którego pełnych efektów spodziewać się możemy dopiero w przyszłości. W szczególności należy pamiętać, że rzeczywista liberalizacja nie jest możliwa bez gruntownej dywersyfikacji. Podobnie nie jest możliwy rzeczywisty wspólny rynek bez likwidacji dominacji w Europie wielkich spółek energetycznych, które są zintegrowane pionowo – zdaniem autorów raportu. Gaz ziemny nadal importowany jest praktycznie z jednego kierunku⁵⁴.

Jedynym ewidentnym sukcesem jest znaczny postęp w dziedzinie zwiększonego bezpieczeństwa w sektorze paliwowym nie tyle poprzez zmianę struktury importu, co poprzez utworzenie rezerw stanowiących margines bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia przerwy w dostawach. W sektorze paliwowym wzrosło bezpieczeństwo energetyczne Polski. Po pierwsze, Polska wypełniła zobowiązania z traktatu akcesyjnego i tym samym stworzyła zapasy, które stanowią pewien margines bezpieczeństwa w przypadku kryzysu dostaw. Po drugie, zyskała też możliwość dostępu do skutecznego mechanizmu pomocowego w ramach UE pozwalającego zwalczać negatywne skutki przerw w dostawach ropy naftowej za pomocą rezerw należących do innych państw członkowskich. Przekształcenia dostosowawcze w energetyce wiązały się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych na modernizację bądź też budowę nowych instalacji, gdyż jednym z największych polskich problemów w tym obszarze jest infrastruktura. Z tego względu niezbędne są kolejne nakłady finansowe, aby zapewnić Polsce infrastrukturę umożliwiającą dostarczenie Polakom taniej, zrównoważonej, bezpiecznej i czystej ener-

⁵⁴ *Geopolityka ropy naftowej. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, (red. E. Wyciszkievicz), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008; M. Bodio, *Polityka energetyczna w stosunkach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w latach 2000–2008*, Warszawa 2009.

gii. W tym kontekście szczególnie ważne jest wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach UE. Procesy zmian są w toku zarówno w sektorze gazu ziemnego, jak i elektroenergetycznym, w kwestii bezpieczeństwa energetycznego i odnawialnych źródeł energii. W przypadku liberalizacji nie pojawiły się jeszcze ani pozytywne skutki procesu, jakimi ma być konkurencyjny i jednolity europejski rynek nastawiony na konsumenta, ani też negatywne, jakim zdaniem niektórych mogą być większe niż obecnie podwyżki cen energii dla odbiorców indywidualnych.

3. Otwarcie negocjacji w dziedzinie telekomunikacji i technologii informacyjnych nastąpiło 29.10.1998r.⁵⁵ Negocjacje zamknięto 13.12.2002 r. Polska wystąpiła z postulatem o okres przejściowy w odniesieniu do tzw. dyrektywy pocztowej (2002/39/WE), która dotyczy wspólnych reguł rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz poprawy jakości usług. Dyrektywa pocztowa przewidywała liberalizację rynku poprzez obniżenie limitu wagowego obszaru zastrzeżonego usług pocztowych z 350 g do 100 g do 1.1.2003 r. oraz do 50 g do 1 stycznia 2006 r. Jako ostateczny wynik negocjacji Polska uzyskała okres przejściowy do końca 2005 r. na wprowadzenie obniżonego do 100 g limitu wagowego obszaru zastrzeżonych usług pocztowych a od 1.1.2006 r. dalszej liberalizacji i zmniejszenia limitu do 50 g.

Członkostwo Polski w UE od 1.5.2004 r. powoduje więc także konieczność realizacji określonej polityki gospodarczej na rynku usług telekomunikacyjnych⁵⁶. W UE dwa elementy polityki telekomunikacyjnej – regulacja i konkurencja stały się wobec siebie komplementarne co ma swój wyraz w pojęciu regulacji na rzecz konkurencji. Polityka ta zorientowana jest na stworzenie jednolitego rynku sprzętu i usług przy jednoczesnym zachowaniu konkurencji w realizacji tych usług oraz na zapewnienie optymalnego rozwoju tego rynku, zarówno wewnątrz UE, jak i jego pozycji na międzynarodowym rynku telekomunikacyjnym. W nowych regulacjach UE, które w większości weszły w życie w 2003 r., wprowadzono wiele nowych istotnych cech systemu prawa, które mają w przyszłości służyć dalszemu kształtowaniu rynku telekomunikacyjnego. Uznaje się tu konsumenta jako wartość nadrzędną. Istotną wagę przywiązuje się też do dostępu do sieci jako pojęcia nadrzędnego nad interkonektem i doprowadzenia w ten sposób do objęcia wszystkich operato-

⁵⁵ M. Grącik, *Rozdział negocjacyjny „telekomunikacja i technologie informacyjne* [w:] Polska w Unii Europejskiej, (red. K. Żukrowska, J. Stryjek), Warszawa 2004, s. 227–232.

⁵⁶ P. Szkudlarek, *Regulacja na rzecz konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/41/27.pdf>.

rów i usługodawców działających w obszarze telekomunikacji elektronicznej prawem do korzystania z sieci operatora znaczącego, co znacznie poszerza wybór dla użytkownika końcowego. Potwierdza się rezygnację z ostatnich barier wejścia na rynek, w tym z systemu licencji indywidualnych. W rezultacie następuje stopniowe przechodzenie od regulacji sektorowej na rzecz regulacji antymonopolowej. Związane jest to z rozszerzeniem się obszarów wolnej konkurencji. W tym kontekście zadaniem regulatora jest czuwanie nad współpracą między operatorami telekomunikacyjnymi, co ma sprzyjać wzajemnemu udostępnianiu sieci i ma polegać na wydawaniu zezwoleń na działalność telekomunikacyjną.

Wpływ europejskiego porządku prawnego może w różnym stopniu i z różnym natężeniem modyfikować krajowy porządek prawny i przejawiać się w różnych formach. Wpływ ten w znacznej mierze uzależniony jest od zakresu unormowania konkretnej dziedziny przez prawo europejskie i od stopnia jej harmonizacji⁵⁷. Unormowania UE w dziedzinie telekomunikacji wywarły bardzo istotny wpływ na polskie prawo. W zakresie systemu kształtowania przez organy administracyjne zasad współpracy w dziedzinie dostępu do sieci telekomunikacyjnych wyróżnić można kilka poziomów tego oddziaływania i rozpatrywać je pod różnymi względami. Otwarcie i liberalizacja rynku dokonana w głównej mierze nie w wyniku oddolnych procesów, lecz na skutek działalności organów Unii Europejskiej ukształtowały ramy dla aktywności gospodarczej na rynku telekomunikacyjnym. Możemy więc mówić o oddziaływaniu prawa europejskiego na poziomie kształtu rynku. W ramach przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska została zobowiązana do podobnego ukształtowania krajowego rynku, nie zważając na jego lokalną specyfikę i odmienności. W wyniku przyjęcia wspólnotowego porządku prawnego powstała odrębna i rozbudowana dziedzina prawa materialnego – prawo telekomunikacyjne. Wymaga ona aktywnej roli państwa w kształtowaniu rynku i wprowadzania doń mechanizmów prawidłowej konkurencji. Ochrona konkurencji na rynku jest wprawdzie tradycyjną funkcją państwa. Ogranicza się ona jednak zasadniczo do przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom na rynku i do ochrony praw konsumentów. Polski model ingerencji w sektorze wraz z rodzajem procedur i sposobem rozstrzygania jest konsekwencją przeniesienia wymogów stosownych dyrektyw⁵⁸ do polskiego prawa, bez zasadniczych

⁵⁷ B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu regulacji sektora telekomunikacyjnego na kształtowanie zasad dostępu do sieci telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] *Europeizacja administracji publicznej*, (red. I. Lipowicz), Warszawa 2008, s. 260–307.

⁵⁸ O dyrektywach, harmonizacji, zbliżaniu i koordynacji przepisów państw członkowskich zob. np. w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Sąd*, (red. A. Wróbel), Kraków 2005, s. 51–62.

modyfikacji. Prawo unijne pozostawia z resztą dość wąski margines dowolności w tym zakresie. Również szczególnie intensywne próby wypracowania odmiennych rozwiązań lub daleko idących modyfikacji nie wydawały się być koniecznymi na gruncie prawa polskiego – zdaniem P. Szkudlarka. Model przyjęty w Polsce koncepcyjnie zbliżony jest do funkcjonującego w Polsce modelu kontroli antymonopolowej, choć w wielu elementach wykazuje istotne różnice. Bezpośrednia i często znaczna modyfikacja tego systemu uwidacznia się natomiast na płaszczyźnie poszczególnych procedur tworzących cały model. Dla przykładu procedura wyznaczania rynków podlegających regulacji polega na odgórnym ich określeniu a nie jego ustaleniu dokonywanym każdorazowo w ramach konkretnego postępowania. Kwalifikowana siła rynkowa przedsiębiorstwa stanowi sama w sobie wyznacznik braku konkurencyjności rynku, niezależnie od zachowania przedsiębiorstwa oraz tego, czy pozycji tej nadużywa, czy też nie. Prawdopodobność obu procesów oceniana jest w świetle założeń i wytycznych – nieobowiązującego soft-law. Ustalenia w tym zakresie, wraz ze środkami regulacyjnymi mającymi neutralizować problemy na rynkach poddane są ścisłemu nadzorowi ze strony Komisji Europejskiej⁵⁹. W wyniku

⁵⁹ Polska Agencja Prasowa: „KE znowu upomina UKE za walkę z TPSA”, 5.1.2010, <http://tech.wp.pl/kat,1009785,title,KE-znowu-upomina-UKE-za-walke-z-TPSA,wid,11829091,wiadomosc.html> : „Komisja Europejska wyraziła we wtorek poważne wątpliwości wobec uznania przez polski Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) Telekomunikacji Polskiej S.A. za firmę o znaczącej pozycji na rynkach wymiany usług internetowych (tzw. ruch IP) i sposobu, w jaki prezes UKE Anna Streżyńska chce na nich zapewnić konkurencję i równe traktowanie operatorów. W listopadzie ub.r. (czyli 2009r.) UKE otworzył konsultacje w sprawie projektu decyzji uznającej, że ze względu na znaczącą pozycję na rynku, na TP S.A. powinny ciążyć specjalne obowiązki, jeśli chodzi o tzw. świadczenie usługi wymiany ruchu IP typu peering z siecią TP. UKE twierdzi, że TP S.A. zmusza alternatywnych dostawców usług internetowych do korzystania z drogich połączeń za pośrednictwem należących do niej tzw. prywatnych punktów wymiany ruchu. KE ma zastrzeżenia do propozycji UKE, by określić dwa oddzielne rynki świadczenia usług wymiany ruchu IP (IP tranzyt i IP peering z siecią Telekomunikacji Polskiej). To dwa różne sposoby na zapewnienie, że dostawcy usług internetowych udostępniają swoim klientom łączność z abonentami innych sieci, nawet jeśli ich sieci nie są bezpośrednio połączone. Problem polega na tym, że rynki te generalnie nie podlegają regulacji w państwach UE. Przez kolejne dwa miesiące KE chce przeanalizować dane i argumenty, których domaga się od UKE oraz przeprowadzić konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi firmami. «Po raz pierwszy zdarza się, aby regulator kraju UE uznał, że na rynku usług wymiany ruchu IP nie panuje konkurencja i zaproponował wprowadzenie regulacji. Sprawa ma zatem charakter złożony i bezprecedensowy, w związku z czym konieczne jest przeprowadzenie całościowej, dogłębnej analizy oraz zebranie przekonującego materiału dowodowego» – powiedziała unijna komisarz ds. telekomunikacji Viviane Reding. Komisarz ds. konkurencji Neelie Kroes dodała: «Tylko szczegółowa analiza rynków ruchu IP w Polsce może wyjaśnić, czy sytuacja w zakresie konkurencji uzasadnia podjęcie środków regulacyjnych ex ante. Istotne jest, aby nie nakładać środków regulacyjnych, które utrudniałyby konkurencję i wstrzy-

tego nadzoru powstają dwa problemy dla polskiego ustroju prawnego. Pierwszy dotyczy niekonstytucyjności stosowanych źródeł prawa. Drugi zaś stopnia niezależności i odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych za własne rozstrzygnięcia⁶⁰. Ma to konsekwencje procesowe w postaci związania organu decyzją, przy której wydaniu nie jest w pełni suwerenny oraz w postaci związania oceną poprawności decyzji w ramach środków odwoławczych lub nadzwyczajnych trybów weryfikacji.

Na kształt samych środków prawnych, stosowanych przy nakładaniu obowiązków regulacyjnych w przeważającej mierze wpływ miały również wymogi wspólnotowe choć nie w sposób bezpośredni⁶¹. Tryb postępowania oraz skutki prawne wydawanych w ich toku aktów administracyjnych stanowią próbę dostosowania instytucji i instrumentów prawa administracyjnego do nałożonej przez prawo unijne kompetencji dla organów administracji rozpatrywania nietypowych, spornych spraw o charakterze cywilnoprawnym. Zdaniem B. Rzeszotarskiego – ze względu na związek skutków administracyjnych z cywilnoprawnymi kompetencja ta wprowadza do polskiego systemu weryfikacji poważne komplikacje i nie wydaje się być ukształtowaną w sposób satysfakcjonujący.

Bezpośrednim zaleceniem prawa unijnego jest tworzenie krajowego organu regulacyjnego. Nie wymaga się jednak aby był to odrębny organ administracji⁶². Jego zadania wypełniać może istniejący już urząd ale sformu-

mywały dalszy rozwój danych rynków». KE uważa, że na razie UKE nie wykazał w wystarczający sposób, jakoby TP S.A. posiadała znaczącą pozycję na obu zdefiniowanych rynkach i próbowała ograniczać konkurencję. Twierdzi też, że UKE nie dostarczył informacji o hurtowym udziale TP na rynku świadczenia usługi wymiany ruchu IP typu tranzyt, co pozwoliłoby na ocenę zarzutów wobec byłego narodowego operatora. KE przypomina, że UKE i UOKiK nakładały już wcześniej obowiązki i kary pieniężne na TP S.A., aby zapobiec stosowaniu przez nią dyskryminacyjnych praktyk dotyczących internetu w Polsce. Jednocześnie zauważa, że stawki TP za usługę wymiany ruchu IP «wykazują wyraźną tendencję spadkową», widząc w tym skutek niskich barier oraz konkurencji na polskim rynku. Spór dotyczący wymiany ruchu IP istniał m.in. między TP S.A. a Netią. Podczas prowadzonych przez UKE konsultacji TP S.A. opowiadała się za pozostawieniem status quo, zaś Netia postulowała wzajemne opłaty za wymianę ruchu IP. Mniejsi operatorzy byli za wprowadzeniem maksymalnych stawek za płatny dostęp do sieci dominującego operatora, czyli TP S.A.»

⁶⁰ B. Rzeszotarski, op.cit.

⁶¹ M. Rogalski, *Implementacja dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie telekomunikacji do polskiego systemu prawnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Polska w Unii Europejskiej, XLVI zjazd katedr i zakładów prawa konstytucyjnego*, (red. M. Kruk, J. Wawrzyniak), Kraków 2005, s. 335–345.

⁶² I. Kawka, *Europejskie telekomunikacyjne organy regulacyjne – wspólnotowe projekty zmian* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, (red. C. Mik), Toruń 2002, s. 251–265.

lowane zostały zasady jego funkcjonowania, zakres kompetencji oraz wytyczne co do jego niezależności. Przepisy prawa unijnego wkraczają więc dość głęboko w porządek instytucjonalny poszczególnych państw. Dla wypełnienia wymogów wspólnotowych czy obecnie unijnych powołany został w Polsce odrębny centralny organ administracji – Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (wcześniej Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, a uprzednio Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji). Organ jest w dużym stopniu niezależny od krajowych organów nadzorczych choć ostatnie nowelizacje niezależność tę dosyć ograniczyły. Jest jednak mocniej związany środkami nadzoru i różnego rodzaju oddziaływania ze strony organów unijnych. Istotny wpływ na kształt prawa może mieć też obowiązek współpracy z organami administracyjnymi innych krajów przy analizie rynków transgranicznych oraz przy stosowaniu w związku z tym środków regulacyjnych. Doświadczenia poszczególnych państw członkowskich miały też znaczący wpływ na europejskie unormowanie dostępu do sieci telekomunikacyjnych. Zwłaszcza trzeba tu mieć na myśli doświadczenia brytyjskie, gdzie rynek telekomunikacyjny został zliberalizowany najwcześniej i najszybciej. W odniesieniu do rynku komunikacji elektronicznej skonstatować więc trzeba wpływ płynący zarówno z doświadczeń różnych krajów jak i wpływ ze strony grup lobbujących za różnego rodzaju rozwiązaniami czy kierunkami, modelami działań⁶³.

Konsultacje publiczne, zakończone pod koniec października 2006 r., posłużyły Komisji Europejskiej do opracowania pakietu reform regulacyjnych 2007, opublikowanych 13.11.2007 r.⁶⁴ W trakcie etapu legislacyjnego organy UE – Parlament Europejski, Rada oraz Komisja – zajęły się uzgadnianiem ostatecznego kształtu pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej mającego obowiązywać od 2010 r. Analiza dokumentów Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz materiałów konsultacyjnych ukazuje różnorodność opinii w sprawie oceny dotychczasowego dorobku regulacyjnego oraz postulowanych zmian w przyszłości, zwłaszcza w kwestii podstawowych celów regulacji, instrumentów realizacji oraz okresu obowiązywania sektorowej regulacji, autonomicznej względem ram prawnych obowiązujących w gospodarce państw członkowskich. Do prawidłowego ukierunkowania zmian w ramach regulacyjnych jest konieczne uwzględnienie różnych, często sprzecznych, stanowisk uczestników rynku, gdyż są one istotne do poznania czynników stymulujących rozwój sektora komunikacji elektronicznej.

⁶³ A. Sękowska, *Lobbing jako forma społecznej partycypacji w procesie legislacyjnym* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, (red. J. Stelmach), Kraków 2003, s. 191–197.

⁶⁴ F. Kamiński, *Regulacja rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej w opinii uczestników rynku – oceny i postulaty*, <http://www.itl.waw.pl/czasopisma/TiTI/2008/3-4/3.pdf>.

Zdaniem F. Kamińskiego oceny i postulaty uczestników rynku w sprawie pożądanego otoczenia prawnego dla sektora komunikacji elektronicznej w konfrontacji ze stanowiskiem Komisji Europejskiej oraz praktyką regulacyjną nasuwają następujące refleksje. Uczestnicy rynku z grup biznesowych łącznie z operatorami zasiedzającymi, którzy efektywnie działają bądź są w stanie działać w otoczeniu łagodnej regulacji *ex post*, zajmują krytyczne stanowisko wobec regulacji sektorowej, ujętej w ramy pakietu 2002, oraz dotychczasowej praktyki regulacyjnej. Uważają obowiązujący model regulacji za przestarzały, nie odpowiadający realiom na obecnym etapie rozwoju rynku komunikacji elektronicznej. Szczególnie negatywnie oceniono obowiązujące regulacje wobec podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej na rynkach właściwych, gdyż automatyzm w nakładaniu środków regulacji *ex ante* poważnie utrudnia realizację długoterminowych planów biznesowych, w tym kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Brakuje przewidywalności, przejrzystości oraz stabilności otoczenia prawnego. Operatorzy zasiedzieli są pozbawieni możliwości optymalizowania parametrów biznesowych. Zgłoszono też zastrzeżenia wobec praktyki stosowania zasady neutralności technicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, wymienieni respondenci postulują odejście od regulacji sektorowej przez stopniową deregulację rynku, z wykorzystaniem m.in. klauzul zawieszających, oraz zróżnicowane podejście regionalne. Szczególnie ważne są inwestycyjne aspekty regulacji konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej.

Respondenci z grup biznesowych inaczej niż Komisja Europejska akcentują znaczenie czynników decydujących o planach inwestycyjnych. Podkreślają, że usługowa konkurencja regulacyjna, w przeciwieństwie do konkurencji infrastrukturalnej, nie stwarza odpowiednich bodźców proinwestycyjnych. Główni potencjalni inwestorzy infrastrukturalni – operatorzy zasiedzieli – uważają, że przyjęte zasady regulacji nowych rynków, uformowanych w wyniku inwestycji infrastrukturalnych, nie są przyjazne dla inwestorów, gdyż niewłaściwie kształtują relacje między uczestnikami rynku i odbierają inwestorom oczekiwane korzyści, co w efekcie działa hamująco na działalność inwestycyjną i innowacyjną⁶⁵. Tym należy tłumaczyć niedostateczne tempo budowy dostępowych sieci światłowodowych w Unii Europejskiej, co skutkuje opóźnieniem w rozwoju sieci NGA i szybkiego internetu⁶⁶. Respondenci

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ T. Goban-Klas, *Społeczna historia środków masowego komunikowania* [w:] *Media i komunikowanie masowe Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2001, s. 17–25. Co nie zmienia postaci rzeczy, że środek masowego przekazu czy jak woli T. Goban-Klas – medium nadal pozostanie tylko środkiem. Nawet na najwyższym poziomie zawansowania tech-

postulują wprowadzenie zapisów określających zasady współpracy inwestycyjnej oraz współdzielenia ryzyka. Uczestnicy rynku, którzy prowadzą działalność telekomunikacyjną, wykorzystując możliwości, jakie stwarza pakiet regulacyjny, wysoko oceniają dotychczasową praktykę regulacyjną Komisji Europejskiej oraz chcą jej kontynuacji w przyszłości⁶⁷. Szczególnie zależy im na utrzymaniu regulacji zaradczej *ex ante* z możliwością łatwego dostępu do istniejących i przyszłych sieci abonenckich, w tym światłowodowych, które są w planach inwestycyjnych operatorów zasiedziały. Respondenci opowiadają się za objęciem regulacją zapobiegawczą jak największej części rynku komunikacji elektronicznej, łącznie z nowymi usługami i inwestycjami. Te kręgi, wspierane przez regulatorów, są głównymi inicjatorami i beneficjentami proponowanej separacji funkcjonalnej jako środka zaradczego w przyszłych ramach regulacyjnych. W sprawie separacji funkcjonalnej występuje znaczne zróżnicowanie poglądów.

Szczególnie krytyczne stanowisko reprezentuje większość operatorów zasiedziały, negując pozytywne skutki tego środka regulacyjnego oraz podkreślając nieadekwatność propozycji do tendencji rozwojowych rynku komunikacji elektronicznej. Inne zdanie mają operatorzy alternatywni i inne podmioty, korzystający z regulacji zasad współpracy z operatorem o znaczącej pozycji rynkowej, którzy uważają separację funkcjonalną za warunek konieczny skutecznej konkurencji. Koła rządowe oraz regulatorzy skłonni są poprzeć propozycję wprowadzenia separacji funkcjonalnej jako środka zapobiegawczego do przyszłych ram prawnych dla sektora komunikacji elektronicznej. Przedstawiony materiał ujawnia poważną różnicę stanowisk i oczekiwań wobec znowelizowanych ram prawnych dla rynku komunikacji elektronicznej wśród uczestników rynku. Komisja Europejska we wnioskach w minimalnym stopniu uwzględniła krytyczne postulaty środowisk biznesowych w sprawie stopniowej deregulacji sektora oraz wzmocnienia akcentów wspierających konkurencję infrastrukturalną i wysoko nakładowe inwestycje światłowodowe. Jej propozycje w zasadzie spełniają oczekiwania operatorów alternatywnych i dostawców usług. Z kolei analiza materiałów Parlamentu Europejskiego świadczy o tym, że europosłowie zapoznali się ze stanowiskiem grup bizne-

nicznego i przy założeniu najbardziej optymalnej struktury organizacyjno prawnej nadal treść podawana przezeń będzie zależna od woli, rozeznania, intencji i celów ludzkich, od nadawców i czynników odpowiedzialnych – czyli będzie mogła być mniej lub bardziej prawdziwa czy kłamliwa, mądra lub głupia, inspirująca do twórczego rozwoju, do dobroci, czynnej empatii, solidarności praktycznej, miłosierdzia, szlachetności lub do zła i głupoty.

⁶⁷ F. Kamiński, op.cit.

sowych, w tym operatorów zasiedziały, można więc oczekiwać korekty ram prawnych w celu uwypuklenia problematyki inwestycyjnej i innowacyjnej.

Inny aspekt problematyki dostosowania polskiego prawa telekomunikacyjnego do wymogów unijnych został podkreślony w wyroku ETS w sprawie definicji abonenta. 22.1.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS) wydał orzeczenie w sprawie *Komisja v. Polska*⁶⁸. Komisja Europejska w skardze do Trybunału wniosła o stwierdzenie, że nie dokonując prawidłowo transpozycji dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), a w szczególności jej art. 2 lit. k dotyczącego definicji „abonenta”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy.

Dyrektywa ramowa definiuje abonenta jako „jakąkolwiek osobę prawną lub fizyczną, która jest stroną umowy z podmiotem udostępniającym publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej o świadczeniu takich usług”. Natomiast, zgodnie z ustawą – Prawo telekomunikacyjne, abonentem jest „podmiot, który jest stroną umowy zawartej w formie pisemnej o świadczenie usług z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych”. Zdaniem Komisji polskie przepisy – w zakresie, w jakim przewidują, że „abonentem” w rozumieniu dyrektywy ramowej może zostać tylko osoba, która zawarła umowę „w formie pisemnej” – wykraczają poza wymogi tej dyrektywy i pozbawiają osoby, które nie zawarły umowy w takiej formie, określonych uprawnień przyznanych im przez dyrektywę o łączności elektronicznej np. uprawnienia do umieszczenia swoich danych w spisie abonentów.

Trybunał (piąta izba) orzekł, że nie dokonując prawidłowo transpozycji dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), a w szczególności jej art. 2 lit. k) dotyczącego pojęcia „abonent”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy⁶⁹. Rzeczpospolita Polska została też obciążona kosztami postępowania. W orzeczeniu ETS przychylił się do argumentacji Komisji Europejskiej i przyjął, iż nie dokonując prawidłowo transpozycji dyrektywy ramowej w zakresie pojęcia „abonent”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy. Trybunał wyjaśnił

⁶⁸ ETS, sprawa C-492/07 *Komisja v. Polska*, http://www.wai.uke.gov.pl/_gALLERY/14/24/14241/Wyrok_ETC_sprawa_C49207_z_22_stycznia_2009.pdf.

⁶⁹ ETS, sprawa C-492/07 *Komisja v. Polska*, <http://curia.europa.eu; www.uke.gov.pl>.

przy tym, że w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zarzut sformułowany względem Polski nie dotyczy nieprzyznania wszystkim osobom korzystającym z kart telefonicznych uprawnień przysługujących abonentom, lecz wyłączenia z zakresu stosowania tych uprawnień, bez istotnego powodu technicznego i wyłącznie ze względu na fakt, że nie dysponują one umową zawartą na piśmie, między innymi osób, które zawarły z dostawcą usług łączności elektronicznej umowę w celu nabycia karty przedpłaconej stosowanej w telefonach komórkowych, otrzymały określony numer telefonu i które, rezygnując z anonimowości, z jakiej ewentualnie skorzystały przy zakupie tej karty, wyrażają wolę korzystania ze wszystkich uprawnień przyznanych abonentom. Procedowany w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (sejmowy druk nr 1448) nie zawierał zmian w zakresie definicji „abonenta”. Artykuł 2 lit. k) dyrektywy ramowej definiuje „abonenta” jako „jakąkolwiek osobę prawną lub fizyczną, która jest stroną umowy z podmiotem udostępniającym publicznie usługi łączności elektronicznej o świadczeniu takich usług”. Definicja ta obowiązuje również w odniesieniu do stosowania dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie)⁷⁰, dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach)⁷¹, dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej)⁷² oraz dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.7.2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej)⁷³ (zwanym dalej łącznie „dyrektywami o łączności elektronicznej”), które określają między innymi pewne uprawnienia abonentów.

Artykuł 2 ustawy z 16.7.2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁷⁴ definiuje, dla celów tej ustawy, „abonenta” jako podmiot, który jest stroną zawartej „w formie pisemnej umowy o świadczenie usług z dostawcą publicznie do-

⁷⁰ Dz.Urz. UE Nr L 108/7.

⁷¹ Dz.Urz. UE Nr L 108/21.

⁷² Dz.Urz. UE Nr L 108/51.

⁷³ Dz.Urz. UE Nr L 201/37.

⁷⁴ Dz.U. Nr 171, poz. 1800.

stępnych usług telekomunikacyjnych”. Uznawszy, że transpozycja do krajowego porządku prawnego niektórych przepisów dyrektywy ramowej nie była zgodna z tą dyrektywą, Komisja w piśmie z 21.3.2005 r. zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie uwag w tej kwestii w terminie dwóch miesięcy. Ponieważ odpowiedź udzielona przez Rzeczpospolitą Polską nie została uznana przez Komisję za przekonującą, skierowała 19.12.2005 r. uzasadnioną opinię, wzywając do przyjęcia, w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii, środków niezbędnych dla zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektywy ramowej, a konkretnie jej art. 2 lit. k), art. 4 ust. 1, art. 12 oraz art. 13 ust. 2. 7.2.2006 r. Rzeczpospolita Polska przekazała Komisji obowiązującą od 29.12.2005 r. znowelizowaną wersję ustawy Prawo telekomunikacyjne uwzględniającą większość zastrzeżeń sformułowanych przez tę instytucję. Jako że w opinii Komisji art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej nadal nie był właściwie przetransponowany, wniosła ona niniejszą skargę.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że istnienie przepisów krajowych może uczynić transpozycję dyrektywy za pomocą krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych zbędną tylko pod warunkiem, że istniejące przepisy rzeczywiście gwarantują pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową oraz że, w przypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – sporny przepis dyrektywy nadaje prawa jednostkom, sytuacja prawna wynikająca z tych krajowych przepisów jest wystarczająco precyzyjna i jasna, by podmioty prawa były w stanie zapoznać się z całością swych uprawnień i obowiązków, a w razie potrzeby – powołać się na nie przed sądami krajowymi⁷⁵.

4. W odniesieniu do usług finansowych na rynkach regulowanych dyrektywa ISD umożliwia firmom inwestycyjnym działanie na terytoriach innych państw członkowskich Wspólnoty po uzyskaniu zezwolenia władz kraju macierzystego. Na mocy postanowień dyrektywy firmy te mogą prowadzić działalność w innych krajach Wspólnoty (obecnie UE) albo przez oddziały albo korzystając ze swobody świadczenia usług⁷⁶. Dyrektywa ISD definiuje firmę inwestycyjną jako osobę prawną, której stałym zajęciem lub przedmiotem działalności jest profesjonalne świadczenie usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich. Dyrektywa wprowadza także możliwość korzystania z wprowadzonych przez nią zasad świadczenia usług przez firmy nie posiadające osobo-

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ K. Pokryszka, *Tendencje rozwojowe prawa Wspólnoty Europejskiej w zakresie świadczenia usług finansowych na rynku kapitałowym. Wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, (red. C. Mik), Toruń 2002, s. 44–45.

wości prawnej. Musi tu być jednak spełniony warunek, by status prawny tych firm zapewniał poziom ochrony interesów osób trzecich równoważny takiemu, który zapewniany jest przez osoby prawne oraz by były one objęte odpowiednim nadzorem ostrożnościowym⁷⁷. Na podstawie dyrektywy ISD kraje członkowskie zostały zobowiązane do stworzenia działającym na ich terytoriach firmom inwestycyjnym oraz bankom prowadzącym działalność inwestycyjną mającym siedzibę w innych krajach Wspólnoty dostępu do rynków regulowanych oraz systemów clearingowych i rozliczeniowych działających na rzecz tych rynków. Rynek regulowany został zdefiniowany w dyrektywie jako rynek instrumentów określonych w sekcji B załącznika do dyrektywy. Musi on być wpisany do rejestru prowadzonego przez kraj macierzysty oraz funkcjonować regularnie. Na rynku tym obowiązują regulacje wydawane lub aprobowane przez odpowiednie władze tego kraju, określające warunki działania rynku oraz dostępu do niego, a także warunki dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu na tym rynku. Musi też funkcjonować zgodnie z wymogami dotyczącymi sprawozdawczości i przejrzystości⁷⁸. Dyrektywa ISD umożliwiła konkurowanie na obszarze UE pomiędzy bankami świadczącymi usługi inwestycyjne a firmami inwestycyjnymi.

⁷⁷ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 13–14: „Bezpieczeństwo ekonomiczne w zakresie bezpieczeństwa rynku finansowego utożsamiane jest z jego stabilnością. [...] Mianem stabilności finansowej ogólnie określa się sytuację, w której system finansowy działa prawidłowo, tj. bez zakłóceń wypełnia swoje funkcje. W tym znaczeniu stabilność finansowa jest także powszechnie definiowana „negatywnie” jako brak kryzysu finansowego, ale także jako stan, w którym nie występuje ryzyko systemowe, czyli sytuacja, w której kryzys obecny w jednym kraju czy regionie staje się bezpośrednią przyczyną niestabilności systemu finansowego w innym kraju czy regionie a nawet osiąga wymiar międzynarodowy”. Głównym celem Safety Net jest ochrona systemu finansowego przed destabilizacją spowodowaną zwłaszcza przez kryzysy finansowe i ryzyko systemowe. Destabilizacja systemu finansowego (financial instability) oznacza bowiem zakłócenia w funkcjonowaniu całej gospodarki, powodując zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo ekonomiczne tymczasem, jako jeden z aspektów bezpieczeństwa publicznego, stało się w ciągu ostatnich lat najważniejszą wytyczną polityki wewnętrznej i zagranicznej państw. Jego zachowanie stanowi cel istnienia sieci bezpieczeństwa finansowego, jedną bowiem z wartości konstytuujących bezpieczeństwo ekonomiczne jest zapewnienie przez państwo zachowania stabilności rynku finansowego...”

⁷⁸ E. Piontek, *Wspólnotowe regulacje w dziedzinie rynku finansowego* [w:] *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia systemowe Prawo materialne i polityki*, (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. II-173: „W pracach KE szczególnie silnie akcentowano potrzebę zbudowania modelu bezpieczeństwa kapitałowego gwarantującego możliwość pokrycia strat w którymkolwiek z obszarów ryzyka w najkrótszych cyklach operacyjnych [...] W przeprowadzonych obliczeniach symulacyjnych wykluźano, jako realnie nieprawdopodobny, zbieg w czasie wszystkich rodzajów ryzyka. Firmy inwestycyjne nie powinny być obciążane kosztami utrzymywania nadmiernie wysokich rezerw”.

W Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowane zostało opatrzone komentarzem zestawienie⁷⁹ rynków regulowanych i przepisów krajowych w zakresie wdrażania odnośnych wymogów dyrektywy ISD (93/22). Art. 16 dyrektywy w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych (93/22)⁸⁰ upoważnia każde z państw członkowskich do nadania statusu „ryнку regulowanego” tym rynkom utworzonym na jego terytorium, które przestrzegają jego regulacji. Art. 1 ust. 13 dyrektywy 93/22 określa „rynek regulowany” jako rynek dla instrumentów wymienionych w Załączniku sekcja B dyrektywy w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych (ISD), który jest uznawany za taki rynek przez państwo członkowskie pochodzenia (gdzie państwo członkowskie pochodzenia zostało określone zgodnie z art. 1 ust. 6 lit. c) dyrektywy ISD; funkcjonuje regularnie; odznacza się tym, że regulacje wydane lub zatwierdzone przez właściwe władze określają warunki działania rynku, warunki dostępu do rynku oraz w przypadku gdy dyrektywa 79/279/EWG [o warunkach dopuszczania do notowań giełdowych] ma zastosowanie, warunki regulujące dopuszczanie instrumentów do obrotu publicznego nałożone przez tę dyrektywę, a w przypadku gdy dyrektywa ta nie ma zastosowania, warunki, które muszą być spełnione przez instrument finansowy, zanim zostanie on przedmiotem efektywnego obrotu na rynku. Jest to rynek spełniający wszystkie wymogi sprawozdawczości i przejrzystości ustanowione zgodnie z art. 20 i 21 [dyrektywy ISD]. Art. 16 dyrektywy 93/22 nakłada na każde państwo członkowskie wymóg opracowania i aktualizacji wykazu dopuszczanych przez to państwo członkowskie rynków regulowanych. Informacja ta powinna zostać przekazana pozostałym państwom członkowskim oraz Komisji. Na mocy tego samego artykułu, Komisja ma obowiązek corocznie ogłaszać wykaz rynków regulowanych, o istnieniu których została poinformowana. Niniejszy wykaz został opracowany zgodnie ze wspomnianym powyżej wymogiem. Załączony wykaz wskazuje nazwy rynków indywidualnych uznanych przez właściwe władze krajowe za zgodne z definicją „ryнку regulowanego”. Ponadto, wskazuje on także jednostkę odpowiedzialną za zarządzanie rynkami oraz właściwy organ odpowiedzialny za wydawanie lub zatwierdzanie regulaminu rynku. W wyniku obniżenia barier wejścia na rynek, a także wyspecjalizowania w poszczególnych segmentach handlu, lista „rynków regulowanych” podlega ciągłym zmianom. Stąd też

⁷⁹ Dz.Urz. UE 2005 Nr C 300/23, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:300:0023:0028:PL:PDF>.

⁸⁰ Dz.Urz. 1993 Nr L 141.

Komisja Europejska obok corocznego opublikowania wykazu w Dzienniku Urzędowym, zamieszcza jego uaktualnioną wersję na swojej oficjalnej stronie internetowej. Wykaz będzie systematycznie aktualizowany na podstawie informacji otrzymywanych od władz krajowych. Władze krajowe zostały wezwane do powiadamiania Komisji na bieżąco o wszelkich uzupełnieniach lub skreśleniach z wykazu rynków regulowanych, dla których ich państwo jest państwem członkowskim pochodzenia. Wykaz zawiera nazwy państw, nazwy rynków regulowanych, specyfikacje jednostek zarządzających i właściwych organów określających rynek i sprawujących nad nimi nadzór. W Polsce ma to odniesienie do rynku podstawowego, Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz rynku równoległego, regulowanego rynku pozagiełdowego i Centralnej Tabeli Ofert.

Szczegółowe warunki, jakie musi spełniać rynek regulowany zostały określone w Rozporządzeniu⁸¹ Ministra Finansów z 23.10.2009 r. (Dz.U. z 9.11.2009 r.). Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁸² MF zarządził, że spółka prowadząca rynek regulowany zapewnia warunki niezbędne do prowadzenia sprawnego i bezpiecznego obrotu na tym rynku, w tym do skutecznego i niezwłocznego wykonywania zleceń składanych na ten rynek. Spółka prowadząca rynek regulowany jest obowiązana wdrożyć rozwiązania, które zapewniają identyfikację potencjalnie niekorzystnych dla działalności tego rynku regulowanego lub jego członków konsekwencji zdarzeń powodowanych przez konflikty pomiędzy interesami spółki prowadzącej rynek regulowany lub jej akcjonariuszy a stabilnym funkcjonowaniem prowadzonego rynku regulowanego i umożliwia zarządzanie tymi konsekwencjami. Jest też obowiązana zarządzać ryzykiem operacyjnym, na które narażony jest prowadzony przez nią rynek regulowany, a w szczególności: opracować zasady identyfikacji i szacowania poziomu tego ryzyka oraz stosować środki skutecznie ograniczające to ryzyko. W celu właściwego zarządzania ryzykiem spółka prowadząca rynek regulowany ustala i wdraża pisemne procedury dotyczące zarządzania technicznym funkcjonowaniem systemów informatycznych rynku regulowanego; bezpieczeń-

⁸¹ Informacja ze strony internetowej <http://lex.com.pl/serwis/du/2009/1447.htm>.

⁸² Dz.U. Nr 183, poz. 1538 ze zm. Również w związku z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1287/2006 z 10.8.2006 r. wprowadzającym środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw inwestycyjnych w zakresie prowadzenia rejestrów, sprawozdań z transakcji, przejrzystości rynkowej, dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz.Urz. UE 2006 Nr L 241/1).

stwa dostępu członków rynku regulowanego do systemów informatycznych tego rynku; systemu zarządzania ciągłością działania i zasad zachowania ciągłości działania w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych.

W zakresie instrumentów finansowych innych niż akcje spółka prowadząca rynek regulowany zapewnia upowszechnienie informacji dotyczących ofert, transakcji i obrotów na prowadzonym rynku regulowanym, zawierających co najmniej takie dane jak: pięć najlepszych ofert kupna i ofert sprzedaży w stosunku do ofert zamieszczonych w arkuszu zleceń – z wyszczególnieniem liczby zleceń i łącznego wolumenu zleceń dla każdego z poziomów cenowych; wielkość obrotów w ujęciu ilościowym oraz cenę i czas zawarcia transakcji – dla każdej transakcji zawartej na sesji; wielkość obrotów w ujęciu ilościowym oraz cenę zawarcia transakcji – dla każdej transakcji zawartej poza sesją (transakcji pakietowej); kursy otwarcia i zamknięcia, o ile obowiązek ich ustalenia wynika z regulacji obowiązujących na danym rynku regulowanym, kursy minimalny i maksymalny oraz wielkość obrotów w ujęciu wartościowym i ilościowym – dla instrumentów finansowych notowanych w systemie notowań ciągłych; kursy jednolite oraz wielkość obrotów w ujęciu wartościowym i ilościowym – dla instrumentów finansowych notowanych w systemie notowań jednolitych; wartość indeksów obliczanych przez spółkę, które są podstawą do określenia ceny (wartości) instrumentów pochodnych; ceny rozliczeniowe – dla instrumentów pochodnych.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo obrotu lub interes jego uczestników, spółka prowadząca rynek regulowany może podjąć decyzję o opóźnieniu bądź zawieszeniu upowszechniania informacji, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie rynku regulowanego obowiązującym na tym rynku. Spółka prowadząca rynek regulowany jest obowiązana ustalić kryteria i warunki dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu na prowadzonym rynku regulowanym w sposób zapewniający uczciwy, należyty i skuteczny obrót tymi instrumentami finansowymi, a w przypadku papierów wartościowych – swobodną zbywalność.

Spółka prowadząca rynek regulowany jest obowiązana weryfikować wypełnianie przez emitentów papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na prowadzonym rynku regulowanym wymogów, o których mowa w ustawie o ofercie, w zakresie podawania przez tych emitentów do publicznej wiadomości informacji dotyczących emitenta i papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym⁸³. Spółka prowadząca ry-

⁸³ Informacja ze strony internetowej <http://lex.com.pl/serwis/du/2009/1447.htm>.

nek regulowany jest obowiązana wdrożyć rozwiązania ułatwiające członkom tego rynku regulowanego dostęp do informacji podawanych do publicznej wiadomości przez emitentów papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na prowadzonym rynku regulowanym w związku z wypełnianiem wymogów, o których mowa w ustawie o ofercie. Jest też obowiązana ustanowić przejrzyste i obiektywne zasady uzyskiwania statusu członka danego rynku regulowanego. Zasady te powinny uwzględniać obowiązki związane z posiadaniem statusu członka rynku regulowanego wynikające z zasad funkcjonowania rynku regulowanego; zasad zawierania transakcji na rynku regulowanym; wymogów, jakim powinny podlegać osoby zatrudniane przez członka do działania na rynku regulowanym; dodatkowych wymogów, jakim powinni podlegać członkowie niebędący firmą inwestycyjną, zagraniczną firmą inwestycyjną lub instytucją kredytową; zasad i warunków rozliczania i rozrachunku transakcji zawieranych na rynku regulowanym.

Spółka prowadząca rynek regulowany może przyznać status członka rynku regulowanego: firmie inwestycyjnej; zagranicznej firmie inwestycyjnej; instytucji kredytowej; podmiotowi, który: posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz daje rękojmię prawidłowego i bezpiecznego uczestnictwa w obrocie; posiada niezbędny poziom możliwości i kompetencji transakcyjnych; wykorzystuje szczególne rozwiązania organizacyjne – o ile wykorzystywanie takich rozwiązań jest niezbędne dla członkostwa na danym rynku regulowanym; posiada zasoby finansowe niezbędne dla danego typu członkostwa na rynku regulowanym oraz spełnia wdrożone przez spółkę prowadzącą rynek regulowany rozwiązania finansowe mające na celu zagwarantowanie prawidłowego rozliczania transakcji zawieranych na danym rynku regulowanym. Zasady te powinny też zgodnie z omawianym rozporządzeniem przewidywać możliwość uzyskiwania przez zagraniczne firmy inwestycyjne statusu członka danego rynku regulowanego bezpośredniego lub zdalnego bez konieczności otwierania przez tę zagraniczną firmę inwestycyjną oddziału na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Spółka prowadząca rynek regulowany przekazuje Komisji, po rozpoczęciu działalności, listę członków tego rynku regulowanego. W przypadku zmiany danych zawartych na liście spółka prowadząca rynek regulowany informuje niezwłocznie o treści tych zmian Komisję. Organizuje zarazem i sprawuje, w sposób ciągły i adekwatny do ryzyka, nadzór nad przestrzeganiem przez członków tego rynku regulowanego wdrożonych przez tę spółkę regulacji dotyczących jego funkcjonowania, w tym dokonywanego na nim obrotu. Spółka prowadząca rynek regulowany monitoruje transakcje zawierane na tym rynku przez jego członków w celu identyfikowania wszelkich naruszeń

regulacji. Spółki prowadzące rynek regulowany w dniu wejścia w życie rozporządzenia są obowiązane dostosować prowadzoną działalność do przepisów rozporządzenia w terminie 6 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Omawiane rozporządzenie dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z 21.4.2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG⁸⁴ oraz dyrektywy Komisji 2006/73/WE z 10.8.2006 r. wprowadzającej środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy⁸⁵.

5. Podsumowując, podkreślić należy, iż największy wpływ na rozwój możliwości świadczenia usług na rynkach regulowanych czy infrastrukturalnych w odniesieniu do usług inwestycyjnych i bankowych na terytoriach państw członkowskich niewątpliwie miały Druga Dyrektywa Bankowa i Dyrektywa o usługach inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych⁸⁶. Przyczyniły się one do harmonizacji przepisów państw członkowskich w zakresie warunków podejmowania działalności inwestycyjnej a to z kolei umożliwiło podejmowanie takiej działalności przez firmy inwestycyjne na podstawie jednolitego zezwolenia. Utworzenie rynku wewnętrznego w zakresie tej kategorii usług wymagało także zapewnienia równych warunków konkurencji pomiędzy bankami i firmami inwestycyjnymi oraz zaowocowało wystawieniem ich na konkurencję ze strony firm państw przyjmujących, co miało swoje pozytywne ale i negatywne konsekwencje. Pozytywne konsekwencje w czasach koniunktury przybierały postać większej dostępności funduszy, kapitałów, często znacznie bardziej efektywnych standardów. W czasach jednak gorszych czy w mniej korzystnych okolicznościach należy też się liczyć ze zwiększoną wrażliwością np. na globalne tendencje⁸⁷, kryzysy finansowe, na zjawisko tzw.

⁸⁴ Dz.Urz. UE 2004 Nr L 145/1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, s. 263 z późn. zm.

⁸⁵ Dz.Urz. UE 2006 Nr L 241/26.

⁸⁶ K. Pokryszka, op.cit., s. 50.

⁸⁷ S. Solomon, *Gra o zaufanie. Jak, szefowie banków centralnych rządzą gospodarką globalną*, Warszawa 2000; Ch. Grefe, M. Grefrath, H. Schumann, *Czego chcą krytycy globalizacji*,

hulającego kapitału spekulacyjnego⁸⁸ jak np. kapitał G. Sorosa czy na dyspozycyjność względem ośrodków decyzyjnych za granicą, które swój interes

Kraków 2004; Raport Międzynarodowego Forum ds. Globalizacji, *Czy globalizacja pomaga biednym*, Łódź 2003; G. Górny, *Dziecięca antykrucjata*, „Rzeczpospolita” z 31.12.2009, <http://www.rp.pl/artukul/413013.html>: „...Wola bogów zawsze miała moc konkretnego wcielania się w życie. Tak więc liczba miliarda zbędnych osób, która pojawiła się w ich ustach, szybko zaczęła powtarzać się w różnego rodzaju prognozach, raportach, opracowaniach. W oficjalnych dokumentach Funduszu Ludnościowego ONZ (UNFPA) możemy wyczytać, że wyeliminowanie miliarda dzieci spowoduje oszczędności energetyczne równe pracy dwóch milionów jednomegawatowych wiatraków. [...] Uczestnicy manhattańskiego szczytu wielokrotnie wspierali już projekty antyludnościowe. Bill Gates przekazał Planned Parenthood – największej organizacji aborcyjnej na świecie – sumę ok. 34 mln dolarów. Fundacja Warrena Buffeta sfinansowała z kolei badania kliniczne, które pozwoliły wprowadzić na rynek pigułki dzieciobójcze RU-486. Tym razem jednak rozmach zadania wydaje się przekraczać nawet możliwości finansowe „bogów”. Dlatego UNFPA apeluje do rządów najbogatszych krajów o większą hojność w sponsorowaniu projektów antynatalistycznych. [...] W przededniu międzynarodowej konferencji klimatycznej w Kopenhadze rząd duński wystąpił z propozycją, by globalne ocieplenie zwalczać za pomocą polityki antyludnościowej przez popieranie aborcji i sterylizacji. Podobnie uważa UNFPA: tylko poważne ograniczenie liczby ludności może ograniczyć emisję gazów cieplarnianych do atmosfery. „Jest nas zbyt wielu. Stąd bierze się globalne ocieplenie. Zbyt wielu ludzi zużywa atmosferę”, mówił główny prywatny sponsor UNFPA Ted Turner. [...] Głównym sponsorem programów antyludnościowych na świecie są dziś rządy krajów najbogatszych. Robią to w imię własnego interesu – przynajmniej tak, jak go pojmują. Przyjrzyjmy się ważnemu dokumentowi, który uchwycił zmianę charakteru konfliktów międzynarodowych w XX wieku. Chodzi o tzw. raport Kissingera z grudnia 1974 r. czyli dokument Rady Bezpieczeństwa Narodowego USA pod nazwą „Memorandum dotyczące Studiów nad Bezpieczeństwem Narodowym”. Pada w nim [...] brzemienne w skutkach stwierdzenie: „Konflikty, które postrzegane są głównie w kategoriach politycznych, często mają swe korzenie w demografii. Uznanie tych relacji wydaje się kluczowe dla zrozumienia i zapobieżenia konfliktom zbrojnym”. [...] Raport Kissingera wymieniał 13 krajów szczególnie niebezpiecznych dla USA ze względu na swą dynamikę demograficzną (m.in. Indie, Brazylię, Filipiny, Nigerię, Tajlandię, Egipt, Kolumbię, Meksyk czy Indonezję). Jako metodę prowadzenia polityki obronnej raport rekomendował wprowadzenie światowego programu antyludnościowego. Głównymi narzędziami miały być aborcja, antykoncepcja i sterylizacja. Autorzy dokumentu, którego treść postanowiono utajnić (ujawniono go dopiero w 1990 r.), zdawali sobie sprawę, że prowadzenie otwartej działalności antynatalistycznej wywoła na świecie falę oburzenia. Za wszelką cenę chcieli uniknąć oskarżeń, że Waszyngton prowadzi politykę imperialistyczną, rasistowską i ludobójczą. Zaproponowali więc propagandową otoczkę w postaci projektów zdrowotnych i takich humanitarnych haseł, jak „walka z przeludnieniem”, „walka z głodem” czy „reprodukcyjne prawa człowieka”. Raport podkreślał też, że należało unikać bezpośredniego zaangażowania USA i realizować swe cele za pośrednictwem międzynarodowych organizacji, głównie oenzetowskich agend, takich jak UNFPA, WHO, UNICEF czy UNDP. Stratedzy Rady Bezpieczeństwa Narodowego proponowali, by unikać środków przymusu i koncentrować się na propagandzie, która przekona samych zainteresowanych, że pozbawiając się potomstwa, działają na własną korzyść. Dodatkowym bodźcem miało być uzależnienie amerykańskiej pomocy gospodarczej krajom ubogim od wprowadzenia przez nie programów antyurodzeniowych. Taką politykę zaczęły prowadzić nie tylko władze USA, lecz także Bank Światowy za prezesury Roberta McNamary, który oświadczył nawet wprost, że jego

rozpatrują w innych kategoriach racjonalności⁸⁹ czy w kategoriach innej racjonalności – tej, która jest bliska i opłacalna im (w takich kategoriach racjonalności i opłacalności jakie stosują na własny użytek, kategoriach nie jednokrotnie bardzo doraźnych, egoistycznych i krótkowzrocznych). Tendencja do otwierania i liberalizowania różnych dziedzin ma więc swoje niewątpliwe walory ale wiąże się też z tym różnorakie zagrożenia i trudności, również w sferze tzw. usług świadczonych w interesie ogólnym.

Państwa Członkowskie dołączyły do TUE i TFUE protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, w którym wyjaśniły, że wspólne wartości Unii w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 TFUE obejmują w szczególności: zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców; różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej; wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców. Zarazem istotną wagę przywiązuje się do wolnej konkurencji i dostępności do rynku i do sieci lecz istotnym czynnikiem opóźniającym powstanie skuteczniejszej konkurencji oraz jeszcze głębszego otwarcia rynku, jest po-

instytucja udzieli kredytów tylko tym krajom, które zalegalizują aborcję. Za słowami szły konkretne czyny. Na przykład na Filipinach w 1995 r. w ramach kampanii immunologicznej 7,5 mln kobiet poddano szczepieniom przeciwwężcowym, a w rzeczywistości 3,5 mln z nich zostało wysterylizowanych bez ich wiedzy i zgody. Podobnych akcji w krajach Trzeciego Świata było znacznie więcej. [...] Jako przykład udanej manipulacji Belgijski uczoney ks. Michael Schooyans podaje wmówienie opinii publicznej przekonania, że przeludnienie jest źródłem ich nędzy. Tymczasem wystarczy porównać gęstość zaludnienia jego rodzinnej Belgii oraz Brazylii, by się przekonać, że to nieprawda. W Brazylii na 1 km kwadratowy przypada średnio 18 mieszkańców, a w Belgii aż 320. [...] Przyczyną ubóstwa nie jest bowiem liczba ludności, lecz nieumiejętność rozwiązywania problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Przeciw narzucaniu demograficznego dyktatu od początku protestował Kościół katolicki. W 1974 r. Paweł VI powiedział, że „narzucanie narodom ograniczającej polityki demograficznej, aby nie domagały się należnego im udziału w dobrach ziemi”, jest niczym innym, jak „nową formą wojny”. Podobnie wypowiadał się Jan Paweł II [...] w encyklice *Evangelium vitae*...” A. Dylus, *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Wrocław 2005.

⁸⁸ Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000.

⁸⁹ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003–2004; J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwszej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Warszawa 2007; H. de Sotho, *Tajemnica kapitału*, Chicago Warszawa 2002.

wolny proces prywatyzacji np. w sektorach energii elektrycznej i gazu w Polsce. Podnoszone są argumenty, iż spółki energetyczne nie powinny podlegać prywatyzacji, ponieważ stanowią kręgosłup sektora energetycznego, a ich sprywatyzowanie mogłoby narażać krajowe bezpieczeństwo energetyczne. Zarządy podmiotów dominujących i związki zawodowe utrzymują, że prywatyzacja może przynieść zwolnienia załóg i negatywne skutki dla środowiska. Usłyszeć też można jednak argumentację, że w sektorach elektroenergetycznym czy gazowym mamy do czynienia z nadmiarem zatrudnienia, co ma bezpośredni wpływ na koszty produkcji energii.

Warto zaznaczyć jednak, że prawo unijne wymaga jedynie co najmniej prawnego wydzielenia przesyłu i w tej dziedzinie – w dziedzinie rozdziału (*unbundling*) Polska ma duże osiągnięcia, szczególnie na tle wielu państw tzw. starej 15 (takich jak np. Francja czy Niemcy). Polska stała się liderem *unbundlingu*. Gaz-System jest niezależną od PGNiG spółką, która przejęła od PGNiG infrastrukturę przesyłową. Polska, dokonując wydzielenia własnościowego, poszła dalej, niż było to wymagane i stała się liderem we wprowadzaniu konkurencyjnego rynku. Takie państwa jak Niemcy, czy też Francja nadal sprzeciwiają się rozwiązaniu, jakim jest rozdzielenie własnościowe. Tymczasem niejednakowe poziomy rozdzielania w różnych państwach członkowskich utrudniają zapewnienie uczciwej konkurencji pomiędzy graczami rynkowymi, ze względu na trudność pogodzenia ze wspólnotową zasadą swobody przepływu kapitału. Logiczną konsekwencją tego stanu jest fakt, że kraje, które osiągnęły wyższy stopień rozdzielania, znajdują się w niekorzystnej sytuacji względem krajów, w których nadal dominują monopoliści będący głównie podmiotami z dużym udziałem państwa⁹⁰. Otwartość wynikająca z liberalizacji czy prywatyzacji może też więc mieć związek, jak widać, ze stopniem bezpieczeństwa zwłaszcza gdy nie wszyscy aktorzy grają czysto oraz biorąc na wzgląd, iż Federacja Rosyjska działania ekonomiczne w zakresie gazu, ropy i szeroko pojętej energetyki we własnej doktrynie i w praktyce traktuje jako narzędzie realizowania celów politycznych⁹¹, jako sposób na rekonstrukcję imperium⁹² z jego strefą uzależnień i wpływów⁹³.

⁹⁰ B. Nowak, op.cit., s. 269.

⁹¹ M. Bodio, op.cit., s. 28: „Celem badań [...] jest eksplikacja najważniejszych czynników i mechanizmów określających specyfikę polityki energetycznej Rosji. Do tych czynników należą zasoby surowców energetycznych i ich rozmieszczenie geograficzne, stan infrastruktury wydobywczo-przetwórczej i transportowej, znaczenie nośników energii w funkcjonowaniu gospodarki rosyjskiej, przenikanie się polityki z kompleksem energetycznym, monopolistyczna pozycja i kontrola władz państwowych nad tym kompleksem. [...] autor koncentruje uwagę zwłaszcza na rosyjskiej polityce po 2000 roku. Przyjęta cezura czasowa wiąże się z [...] zmianą priorytetów

W praktyce bezpieczeństwo⁹⁴ powinno się osiągać przez dywersyfikację źródeł surowców i dróg ich pozyskiwania. Ciężko jednak o tym mówić w obliczu niedawnej wojny w Gruzji⁹⁵ oraz europejskiej polityki mającej na

i „nowym podejściem” w strategii polityczno-gospodarczej Federacji Rosyjskiej. Została ona przyjęta w roku dojścia do władzy Putina i redefiniowała cele, zadania i mechanizmy strategii energetycznej tego kraju [...] U podstaw nowego podejścia tkwiło założenie, że kraj ten ze względu na posiadane zasoby jest wiodącym „imperium energetycznym”, a położenie geograficzne predysponuje go do odegrania szczególnej roli politycznej i gospodarczej w Eurazji i na świecie. W rozdziale zawarta jest także analiza nowej strategii energetycznej Rosji. Wynika z niej konkluzja, że u podstaw nowej strategii leży najważniejsze tezy sformułowane przez Putina w jego pracy doktorskiej obronionej w 1997 roku, której tematyka dotyczyła znaczenia surowców mineralnych w strategii rozwoju Federacji Rosyjskiej”.

⁹² Ibidem, s. 19: „Coraz bardziej odczuwalny deficyt surowców i koniunktura na rynkach energetycznych sprzyjały przewartościowaniu celów, zasad i zadań rosyjskiej polityki energetycznej zgodnie z formułą budowy „supermocarstwa energetycznego” [...] Kreml uczynił z polityki energetycznej główny instrument [...] polityki zagranicznej [...] Koncepcja „mocarstwa energetycznego” w optyce rosyjskich elit władzy ma być swoistym panaceum na występujące w tym kraju problemy polityczne, gospodarcze, socjalne i in. Pełni ona m.in. funkcje kompensacyjne (wypełnia „pustkę” ideologiczną po rozpadzie ZSRR i nadaje sens oraz kierunek transformacji polityczno-gospodarczej w kraju posiadającym bogate złoża surowcowe) i indoktrynacyjne (związane z aspiracjami odbudowy pozycji mocarstwowej na świecie). Koncepcja ta jest atrakcyjna zwłaszcza w warunkach kryzysu strukturalnego na rynku energii, ale też obciążona dużym ryzykiem politycznym i gospodarczym – w przypadku spadku koniunktury i stabilizacji tych rynków przy uzależnieniu budżetu od zysków z handlu surowcami, utraty pozycji monopolistycznej w krajach WNP mających znaczne zasoby surowcowe, rozwoju nowych technologii, efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, utraty pozycji monopolistycznej, dywersyfikacji dostaw nośników energii do UE itp.”.

⁹³ B. Nowak, op.cit., s. 43: „Europejską Kartę Energetyczną podpisali przedstawiciele 51 krajów [...], 12 niezależnych republik byłego Związku Radzieckiego oraz [...] Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada i Australia. Niestety, Rosja, choć podpisała traktat, nie ratyfikowała go. Główną przeszkodą dla władz rosyjskich jest Protokół Karty Energetycznej w sprawie przesyłu, na podstawie którego dostęp do infrastruktury przesyłowej następuje zgodnie z wewnętrznymi taryfami [...] Ratyfikacja traktatu przez Rosję pozwoliłaby takim krajom jak Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, czy Turkmenistan, które już ratyfikowały traktat na transport ropy oraz gazu do UE rosyjskimi sieciami przesyłowymi na tych samych warunkach jak czynią to podmioty rosyjskie. Rosja tym samym obawia się, że ratyfikacja Traktatu Karty Energetycznej, zwiększy rolę krajów Azji Centralnej w międzynarodowym handlu surowcami energetycznymi, co z drugiej strony może skutkować zmniejszeniem kontroli Rosji nad przesyłem surowców do UE oraz zmniejszeniem wpływów Rosji oraz jej dominacji w regionie”.

⁹⁴ *Bezpieczeństwo energetyczne UE: gdzie ta solidarność?*, IAR, artykuł z 21.11.2009 r., <http://finanse.wp.pl/kat,61158,title,Bezpieczenstwo-eergetyczne-UE-gdzie-ta-solidarnosc,wid,11707371,wiadomosc.html>: „Zdaniem Jarosława Gowina, w obecnych czasach bezpieczeństwo energetyczne jest nawet ważniejszym warunkiem suwerenności niż bezpieczeństwo militarne”.

⁹⁵ K. Szymański, *Energetyczny letarg rządu*, „Gazeta Wrocławska” z 28.1.2008 r., http://www.konradszymanski.pl/publicystyka_nowe.php?idm=24: „Według danych Komisji Europejskiej import gazu do Europy wzrośnie do 84% zapotrzebowania przed rokiem 2030. Rosja próbuje

celu ochronę klimatu (opartej swoją drogą na wyjątkowo wątpliwych podstawach naukowych – delikatnie ujmując⁹⁶), która utrudnia wykorzystywanie polskiego potencjału węglowego i jednocześnie wpycha nas pośrednio w jeszcze większe uzależnienie od gazu rosyjskiego. Rozważania bowiem na temat wielkości zasobów gazu łupkowego w Polsce wciąż są na etapie hipotez. Pierwsze wiarygodne szacunki zasobów gazu łupkowego w północnej Polsce mają powstać w połowie kwietnia 2011 r. a pod koniec 2011 r. mają być dostępne dane dla całej Polski⁹⁷. Kwestia bezpieczeństwa dostaw stała się jeszcze bardziej tematem płomiennym po decyzji rządu Niemiec, który wzmacnił relacje z Rosją tworząc konsorcjum odpowiadające za budowę gazociągu północnego po dnie Bałtyku⁹⁸. Ten projekt odbierany jest niemalże jako afront przez kraje

wykorzystać tę tendencję do jeszcze silniejszego związania Europy swoimi surowcami i swoimi drogami przesyłu gazu oraz ropy. Po każdym kryzysie energetycznym na linii Rosja-Europa pojawiają się w Brukseli głosy o konieczności dywersyfikacji dostaw. Z tej mantry wciąż niewiele wynika. Wyciszenie głosu Polski w sprawach polityki energetycznej tylko ułatwia Unii zapadnięcie w letarg, jaki obserwowaliśmy po kryzysie rosyjsko-białoruskim w 2004 oraz kryzysach na linii Rosja-Ukraina w 2006 i 2008 r. Dziś jest być może ostatnia szansa na pobudzenie europejskich projektów niezależnego od Rosji tranzytu energii. Inaczej nasza zależność od rosyjskich surowców i sieci przesyłowych będzie rosła. Polityczne konsekwencje odczują przede wszystkim takie kraje jak Polska, Litwa, Ukraina i Gruzja. Tę stawkę rozumieją bardzo dobrze na Kremlu. Rosyjskiej monopolizacji eksportu energii ma służyć skupienie całości złóż gazu z Azerbejdżanu. Mimo olbrzymich i rosnących kosztów Rosja wpycha Europie Gazociąg Północny po dnie Bałtyku oraz Gazociąg Południowy po dnie Morza Czarnego. Oba projekty są wątpliwe ekonomicznie, ale mają jedną zaletę – ucinają rozmowę o budowie europejskich niezależnych dróg tranzytu ze Wschodu. O strategicznym – a nie czysto ekonomicznym – charakterze tego planu świadczy fakt, że w okresie wojny gruzińskiej Rosjanie próbowali bombardować jedyny funkcjonujący niezależny od Rosji gazociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan (zbudowany zresztą dzięki Amerykanom, nie Europie!). W końcu istotą ostatniego kryzysu na Ukrainie było przejęcie lub ominiecie ukraińskiej sieci tranzytowej. Żaden z tych rosyjskich kroków nie został do dziś zrealizowany. Ta energetyczna pętla wciąż nie zacisnęła się na europejskim gardle. Jednak po ostatnim kryzysie widzimy jasno, że czas się kończy. Kto jeśli nie Polska ma o tym Europie przypominać?! [...] Zamiast jasnego posłania w sprawie nie tylko naszego, ale i europejskiego bezpieczeństwa energetycznego, spotykamy się z pustymi pogadankami o zaletach traktatu lizbońskiego, który ma być lekarstwem na europejską słabość. Solidarność energetyczna na papierze nie jest nam jednak potrzebna. Dla ożywienia europejskiej polityki energetycznej potrzebna jest polityczna wola...”

⁹⁶ A.C. Revkin, *Kontrowersyjne maile klimatologów*, „The New York Times” z 1.12.2009 r., <http://portalwiedzy.onet.pl/4868,11123,1587666,1,czasopisma.html>: „Krażące w internecie dokumenty ujawniają działania grupy klimatologów i burzą społeczne zaufanie do dowodów, że to ludzie przyczyniają się do niebezpiecznego ocieplenia naszej planety. [...] Cała koncepcja: «Jesteśmy ekspertami, zaufajcie nam» runęła po ujawnieniu tych maili – komentuje Judith Curry, klimatolog z Georgia Institute of Technolog”.

⁹⁷ J. Nawrocki, *Pierwsze szacunki zasobów gazu łupkowego – w kwietniu 2011 r.*, <http://gielada.onet.pl/pierwsze-szacunki-zasobow-gazu-lupkowego-w-kwietn,18726,4087274,1,news-detal>.

⁹⁸ B. Nowak, op.cit., s. 62–63.

Europy Środkowej i Wschodniej i egoistyczne rozwiązanie problemu, który dotyczy całej UE. Polska ponadto ominięta przez gazociąg północny widzi w tym projekcie zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa energetycznego. Można też spotkać twierdzenia, że pomimo różnych pięknie brzmiących deklaracji i nawet zapisów, budowa gazociągu północnego zachwieje ideą solidarności energetycznej pomiędzy państwami UE oraz stanie się przeszkodą do tworzenia wspólnej unijnej zewnętrznej polityki energetycznej. Z polskiego punktu widzenia najbardziej negatywny jest fakt, że Polska straci jako kraj tranzytowy status, na którym istotnie opiera się polityka negocjacji z rosyjskim partnerem.

Trzeba też jednak odnotować fakt, że ostatnio byliśmy bronieni przez czynniki unijne w sprawie umowy gazowej z Rosją i to niestety również przed nami samymi⁹⁹. Wątpliwości unijnych urzędników budził między innymi fakt,

⁹⁹ R. Ziemkiewicz, *Wbrew interesowi Polski*, „Rzeczpospolita” z 9.9.2010 r., <http://www.rp.pl/artykul/533607-Ziemkiewicz—Wbrew-interesowi-Polski.html>: „Oto Unia Europejska i Niemcy karzą rząd Donalda Tuska za oczywiste poświęcanie polskiego interesu narodowego na rzecz Gazpromu i bronią nas przed uzależnieniem energetycznym od Rosji przez najbliższych 35 lat – natomiast polski rząd, który cały swój piarowski wizerunek zbudował na uległości wobec «głównego nurtu europejskiej polityki», odważa się wejść w bodaj pierwszy poważny konflikt z Komisją Europejską. Przypomnijmy, że nie zdobył się na podobną twardość wtedy, gdy bronić należało interesów polskich stoczni, i potulnie podporządkował się decyzji europejskiej komisarz uznającej pomoc publiczną dla nich za nielegalną – w tym samym czasie, w identycznej sytuacji, Francja zaskarżyła analogiczną decyzję Komisji do Trybunału Europejskiego i wygrała. Co więcej, starając się o odblokowanie przez Komisję uzgodnionego w ubiegłym roku porozumienia z Gazpromem, rząd Tuska torpeduje wysiłki na rzecz stworzenia wspólnej unijnej polityki energetycznej, uważanej dotąd powszechnie za nasz europejski priorytet. Nie trzeba fachowca, by dostrzec, że umowa, do której zgłasza zastrzeżenia unijna Rada ds. Energii, jest dla Polski skrajnie niekorzystna. Zobowiązujemy się do roku 2035 płacić za ilości gazu przekraczające nasze obecne zapotrzebowanie, a jeśli zakupiony i opłacony «z góry» gaz okaże się nam niepotrzebny, nie wolno nam go będzie reeksportować do krajów trzecich. Jednocześnie przyznajemy Gazpromowi do roku 2045 monopol na tranzyt gazu przez leżący na polskim terenie rurociąg (ten właśnie punkt wzbudził sprzeciw Komisji, która uniemożliwianie dostępu do rur innym niż Gazprom firmom uważa za sprzeczne z unijnym prawem) oraz obniżamy Gazpromowi opłaty za tranzyt do wartości symbolicznych. A przy okazji puszczaemy w tej samej umowie w niepamięć kilkumiliardowe długi Rosjan wobec Polski z tytułu nieuiszczanych od lat opłat za ów tranzyt. Istotnym aspektem umowy jest też ustalenie w niej stałej ceny rosyjskiego gazu na najbliższe ćwierć wieku – zgadzamy się na nią w chwili, gdy wskutek technologicznej rewolucji, jaką było opracowanie i upowszechnienie metody pozyskiwania gazu z łupków bitumicznych, światowa cena gazu ziemnego z roku na rok spada. Zresztą nie można nie zwrócić uwagi na tę zdumiewającą okoliczność, że w ogóle rząd polski stara się o dopięcie tej umowy za wszelką cenę właśnie w chwili, gdy za prawie pewne uważa się, że szczęśliwym zrządzeniem losu dysponujemy złożami łupków, których eksploatacja może pokryć zapotrzebowanie nie tylko Polski, ale całego regionu na najbliższych kilkadziesiąt lat. Dodajmy jeszcze, że mamy z Gazpromem podpisaną i obowiązującą umowę do roku 2022 i nic nie przesądza o konieczności jej pilnego zastąpienia nową, poza faktem, iż

że nasi negocjatorzy ustalili z Moskwą, iż stawki za tranzyt będą obliczane tak, by zapewnić operatorowi Jamału stały zysk. KE domagała się poza tym wykreślenia z umowy zakazu reeksportu paliwa. Jakość umowy gazowej z Rosją podważana była też ekspertyzą, która trafiła na biurko prezydenta na krótko przed katastrofą smoleńską. Dokument przekazany Lechowi Kaczyńskiemu, znany jako raport Naimskiego, był bardzo krytyczny względem działań podejmowanych w tej dziedzinie przez rząd PO–PSL, gdyż stwierdzał, że w rozmowach gazowych z Rosją przegrywamy na wszystkich płaszczyznach negocjacji. Po zapoznaniu się z raportem Lech Kaczyński zastanawiał się nad prawnymi możliwościami zablokowania umowy z Gazpromem. Działania te przerwała jednak jego dramatyczna śmierć 10 kwietnia pod Smoleńskiem. Ostatecznie Rząd zatwierdził nowe porozumienie, nie czekając na opinię Komisji Europejskiej, czy jest ono zgodne z prawem UE.

Od zapisów umowy operatorskiej o zarządzaniu gazociągiem jamalskim wynegocjowanej przez EuRoPol Gaz (spółkę Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa oraz Gazpromu, do której należy rura) oraz przez polską państwową firmę Gaz-System (która ma zarządzać rurą) zależy, czy Gaz-System będzie mógł dopuścić do korzystania z rury konkurentów Gazpromu a tego wymagają przepisy UE. Taki rozwój wypadków przewidywali przeciwnicy oddawania gazowego tranzytu w Polsce na wyłączność Gazpromowi. Podnoszono tu argumentację o niebezpieczeństwie uzależniania się w jeszcze większym stopniu od Rosji¹⁰⁰. Podejrzewano przeniesienie niezgodnych z prawem

od momentu rozpoczęcia «wojny gazowej» z Ukrainą Gazprom (a ściślej, jego zależna spółka z Ukrainą, która, mówiąc nawiasem, po wyborze Janukowycza wraca właśnie do gry) nie wywiązuje się ze swych zobowiązań. [...] Doszło w końcu do tego, że nawet komentator ekonomiczny gorliwie popierającej PO [...] 0171Gazety Wyborczej» zwraca uwagę, że «rząd zachowuje się tak, jakby miał za złe Brukseli, że chce nam pomóc uniezależnić się od Gazpromu» i «jakby był zakładnikiem Gazpromu», i sugeruje, iż pracujemy na miano «konia trojańskiego Gazpromu w UE». Nie cytuję już tych, którzy przed pichconą przez rząd umową przestrzegali wielokrotnie wcześniej, bo jako ludzie spoza towarzystwa [...] są oni wszyscy razem nieważni z definicji. Ale fakt, że świadomość sytuacji dociera nawet do ośrodków grupujących najbardziej oddanych Tuskowi medialnych żołnierzy, coś znaczy...”

¹⁰⁰ A. Bazak, *Doktoranci pułkownika Putina*, „Rzeczpospolita” z 16.3.2011 r., <http://www.rp.pl/artykul/627307.html>: „Warto przypomnieć, że rosyjski koncern państwowy Gazprom to największy światowy wydobywca gazu ziemnego. Według raportu Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), «Ekspansja Gazpromu w Unii Europejskiej – kooperacja czy dominacja»: „Gazprom jest największym światowym koncernem, jeśli chodzi o zasoby i wydobycie gazu – przypada nań 20 proc. produkcji globalnej. Jednocześnie zajmuje dominującą pozycję na rosyjskim rynku gazu – kontrolując ponad 60 proc. krajowych rezerw (Rosja ma największe na świecie złoża surowca) i aż 85 proc. rosyjskiej produkcji (dane własne Gazpromu za 2007 r.). Gazprom posiada monopol na eksport surowca z Rosji. Jest też głównym dostawcą dla odbiorców Europy Środkowo-Wschod-

unijnym postanowień z poziomu umowy rządowej do umowy między dwiema spółkami¹⁰¹. Zgodnie z prawem UE należy wyodrębnić operatora – podmiot zarządzający infrastrukturą przesyłową (np. gazociągiem) i udostępniający ją zainteresowanym stronom trzecim (zasada TPA – *third party access*) na niedyskryminacyjnych warunkach, według procedur umożliwiających konkurowanie o „miejsce w rurze”. Negocjacje gazowe Polska–Rosja mogły doprowadzić do takiego rozwiązania, że formalnie Gazsystem (spółka 100% Skarb Państwa) będzie operatorem, ale nie będzie mógł faktycznie decydować o wpuszczaniu (innych niż Gazprom) podmiotów do gazociągu jamalskiego, albo zasady finansowe korzystania z rury będą na tyle sztywno ustalone, że wszelkie „konkursy” będzie mógł wygrać tylko Gazprom. Umowę operatorską zatwierdził jednak Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i nie dopatrył się w niej nieprawidłowości.

Bruksela była zaskoczona tym, że polski rząd zdecydował się podpisać umowę, zanim otrzymał jej zgodę. Przypominano, że to Warszawa zwróciła

niej oraz krajów byłego ZSRR. Korzysta ze wsparcia rosyjskich władz w dążeniu do wzrostu swojej pozycji ekonomicznej w państwach unijnych, między innymi angażując się we wspólne projekty europejskich koncernów gazowych. [...] Rosyjskie władze wykorzystują firmę do realizacji swoich politycznych interesów. Gazprom wszedł w skład konsorcjum Nord Stream, które 9.4.2010 r. oficjalnie rozpoczęło budowę omijającego Polskę, Ukrainę i kraje bałtyckie gazociągu północnego. W uroczystości otwarcia wzięli udział m.in. prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew oraz Gerhard Schröder, były kanclerz Niemiec, który w ostatnich tygodniach urzędowania podpisał z Rosją umowę o budowie gazociągu północnego, a tuż po opuszczeniu urzędu objął stanowisko w radzie nadzorczej konsorcjum Nord Stream. To najbardziej chyba spektakularny przykład korumpowania zachodnich polityków przez rosyjski koncern państwowy. Przy tym marne 100 tys. euro dla polskich doktorantów UW to drobny wydatek. Znaczący Rosji powiadają, że administracja państwowa jest tylko dodatkiem do Gazpromu, jego politycznym ramieniem. Prof. Andrzej Nowak, wybitny polski sowietolog, przekonuje, że problem ze współczesną Rosją polega nie tylko na tym, że prowadzi ona politykę odbudowy strefy dominacji na obszarze dawnego ZSRR (a więc także Polski), wykorzystując swoją przewagę surowcową. Problem przede wszystkim polega na tym, że wiąże się z zupełnie odmienną strukturą władzy i zasad rządzących tym państwem: „Rosja [...] jest państwem specyficznym, kierowanym przez elitę, jak to obliczyli twórcy najpoważniejszego studium poświęconego temu zagadnieniu – szkocki politolog Stephen White i Olga Krysztanowska, profesor Rosyjskiej Akademii Nauk – w 70 procentach wywodząca się z FSB, GRU, KGB czy struktur siłowych służb specjalnych. I jest to wyjątkowe zjawisko w skali światowej” – twierdzi krakowski historyk. Obecny establishment rosyjski składa się zatem z ludzi, którzy byli szkoleni w technikach operacyjnych, polegających na oszukiwaniu, werbowaniu agentów dla swoich interesów i – jeśli zachodzi taka potrzeba – eliminowaniu przeciwników”.

¹⁰¹ P. Wipler, *Czy mamy problem z umową Gazsystemu z Gazpromem?*, Centrum Analiz Regulacyjnych, <http://blog.republikanski.org/car/2010/10/czy-mamy-problem-z-umowa-gazsystemu-z-gazpromem-2/>

się do Komisji, by ta pomogła jej w negocjacjach z Moskwą, co pozwoliło wprowadzić zmiany do polsko-rosyjskiego porozumienia i umożliwiło zapewnienie, że będzie ono zgodne z unijnym prawem. Komisja nie stwierdziła jednak dotychczas żadnych uchybień czy zapisów niezgodnych z unijnym prawem. Ostatecznie jak to będzie wyglądać, jak to zadziała w praktyce będzie chyba można dopiero ocenić, gdy już i o ile zaistnieje możliwość przesyłania pierwszych partii gazu łupkowego¹⁰² w Polsce czy z Polski do innych zewnętrznych odbiorców.

W podsumowaniu wydaje się być właściwą refleksja, iż od wstąpienia Polski do UE udało się wprowadzić sporo zmian czasem nawet dalej idących

¹⁰² P. Wipler, *Wszystkie ręce na pokład i walczymy o gaz łupkowy!*, <http://finanse.wp.pl/kat,104114,title,Wszystkie-rece-na-poklad-i-walczymy-o-gaz-lupkowy,wid,13166600,wiadomosc.html?ticaid=1bf71> (24.2.2011 r.): „Jeżeli przejdzie się całą tę ścieżkę zdrowia decyzji administracyjnych, ściągnie się maszyny to pozostanie porozumienie się z państwowymi monopolami gazowymi i ustalenie zasad wpięcia do sieci gazowniczej by dostarczyć go do finalnego odbiorcy. Tutaj ze względu na bierność ministerstwa gospodarki czy Urzędu Regulacji Energetyki istnieje brak podstaw prawnych, który mogłyby wymuszać decyzje otwierające rynek na konkurencję. Dla PGNiG każdy podmiot, który znajdzie gaz będzie konkurentem. Monopolista nie będzie łatwo oddawał rynku. [...] Polski rząd jest w trudnej sytuacji, żeby się wypowiedzieć o gazie łupkowym, ponieważ niedawno podjął zobowiązania o poważnym zwiększeniu zakupu ilości gazu na bardzo niekorzystnych warunkach z Federacji Rosyjskiej. Gdy gaz z Rosji będzie trudny do skonsumowania dla polskich odbiorców i gospodarstw domowych, strategią tego rządu będzie pokazanie, że gaz łupkowy to żadna alternatywa, trudno go wydobyć czy zatruwa środowisko. Rządowi nie na rękę jest wydobyć gazu łupkowego, ponieważ to przyzmat, przez który widać jego nieudolne decyzje w kwestii bezpieczeństwa energetycznego i umowy z Rosją. – Ale w ramach zbliżającej się prezydentury w Radzie Unii Europejskiej rząd wyznaczył sobie przecież jako jeden z sześciu priorytetów właśnie bezpieczeństwo energetyczne. Gaz łupkowy będzie wtedy tematem tabu? – W Unii Europejskiej jest olbrzymie lobby Gazpromu, które posiada własny budynek na cele swojej działalności i kilkudziesięciu pracowników zatrudnionych na etaty. Przypomnę tylko, że cała branża polska wliczając w to prąd, gaz i rafinerie ma tylko... dwóch lobbystów w Brukseli. Lobbyści z Gazpromu dbają o to, żeby dosłownie zagazowywać gospodarkę unijną, czyli m.in. wspierać wszystkich tych, którzy składają projekty eliminacji produkcji energii w oparciu o węgiel kamienny i brunatny. Te same lobby będzie dbać o to, żeby na poziomie europejskim zablokować wydobyć gazu łupkowego. Jeżeli więc rząd nie da priorytetu dla gazu łupkowego, to ile by go nie znalezione w Polsce, jeżeli kluczowe momenty prześpimy, to nie będzie go można wydobywać. – Ma Pan na myśli słowa przewodniczącego KE Jose Barroso, że „Komisja bada wszystkie możliwe skutki, w tym środowiskowe, zastosowania technologii do wydobywania gazu z łupków”? Tak. Już dziś są prowadzone badania czy wydobyć gazu łupkowego spełnia europejskie standardy ochrony środowiska, jakby one miałyby być wyższe i bardziej doskonałe niż standardy amerykańskie. Wiadomo po co się taki raport zamawia. Po to, żeby potwierdzić z góry ustaloną tezę, że nie można wydobywać w Europie gazu łupkowego. Efektem może być dyrektywa lub rozporządzenie niedające państwom wolnej ręki we wdrażaniu własnych projektów. Przestrzegam więc...”

niż w krajach tzw. starej Europy. Skonstatować też jednak należy, że liberalizm gospodarczy (w rozumieniu rzeczywistych działań na rzecz liberalnych rozwiązań ekonomicznych a nie etykietek, haseł fałszywych i sloganów pustych łączonych z działaniami dokładnie odwrotnymi) jest odpowiedzią bardzo trafną, słuszną i pożyteczną ale nie jest jednak odpowiedzią na wszystkie możliwe problemy i pytania.