

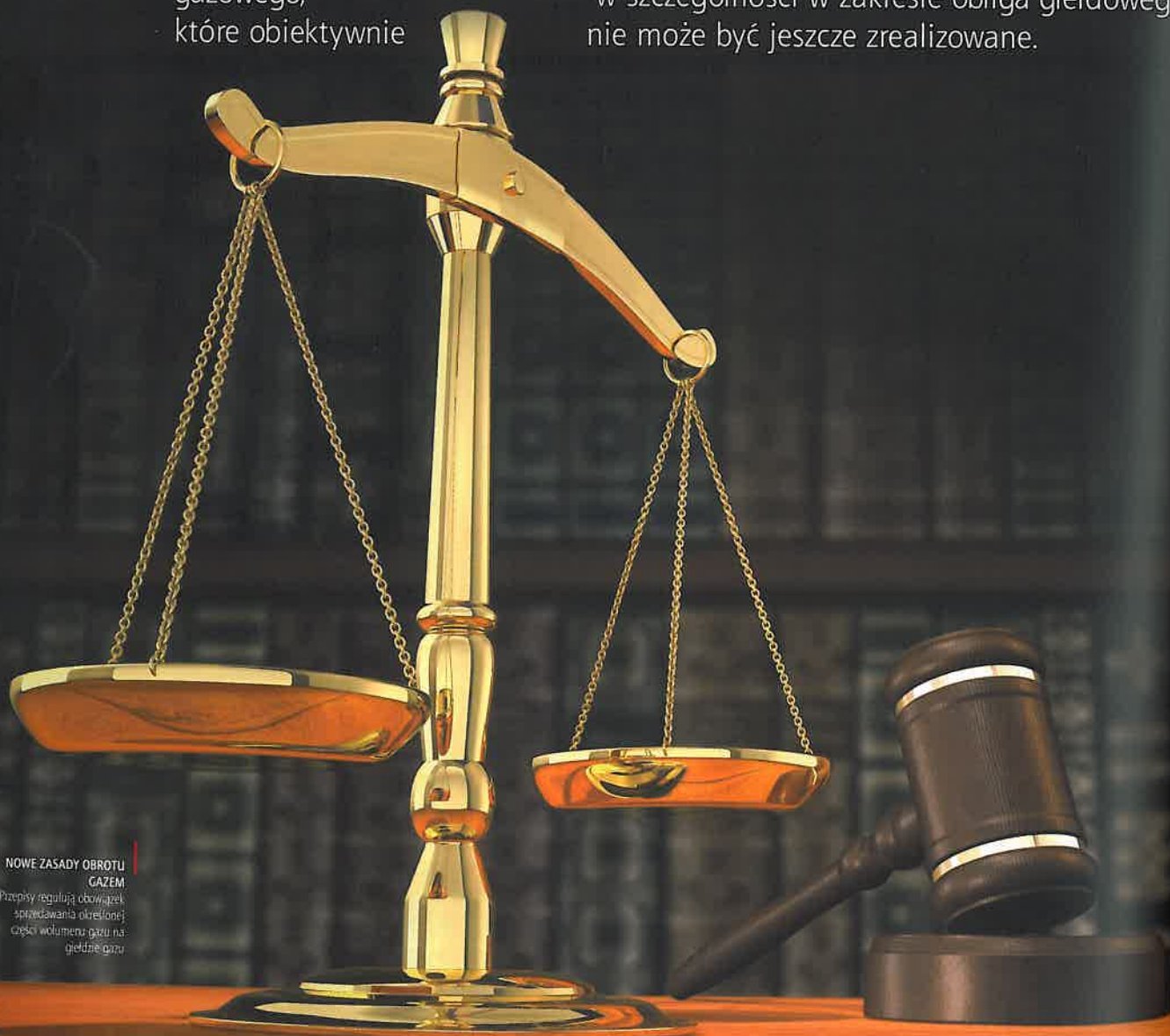
# Daleko od stabilizacji

## Sektor gazowy w świetle nowych przepisów cz. 1

Tomasz Brzeziński

radca prawny, Kancelaria Wawrzynowicz i Wspólnicy

Sektor paliw gazowych znajduje się w obliczu przemian legislacyjnych. Przepisy unijne i presja Komisji Europejskiej stwarzają konieczność szybkiego uchwalenia nowych regulacji. W związku z tym w minionym roku Sejm przeprowadził nowelizację ustawy Prawo energetyczne. Przyjęte rozwiązanie jest jednak fragmentaryczne i doraźne, zastosowane głównie w celu uniknięcia kar finansowych. Wciąż brakuje skutecznego środka liberalizacji sektora gazowego, w szczególności w zakresie obliwa giełdowego, które obiektywnie nie może być jeszcze zrealizowane.



**NOWE ZASADY OBROTU  
GAZEM**  
Przepisy regulują obowiązki sprzedawania określonej ilości wolumenu gazu na giełdzie gazu

foto: photogenica

Najważniejszym dla branży gazowej wydarzeniem legislacyjnym ubiegłego roku było niewątpliwie uchwalenie przez Sejm nowelizacji ustawy Prawo energetyczne<sup>1</sup>, zwanej potocznie małym trójpakietem energetycznym<sup>2</sup>, która weszła w życie w dniu 11 września 2013 r. Niestety zarówno okoliczności uchwalenia jak również pierwsze miesiące obowiązywania nowelizacji wskazują, że zamiast przemyślanej zmiany systemowej wprowadzono regulację cząstkową odpowiadającą jedynie doraźnym potrzebom.

### Kontekst europejski

Rozpoczęcie prac legislacyjnych nad małym trójpakietem energetycznym poprzedziły postępowania wszczęte przez Komisję Europejską w celu wyegzekwowania od Polski implementacji unijnych regulacji dotyczących utworzenia konkurencyjnego rynku gazu. W czerwcu 2009 r. Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia naruszenia Dyrektywy z dnia 26 czerwca 2003 r. Nr 2003/55/WE<sup>3</sup> wchodzącej w skład tzw. II Pakietu Energetycznego. Główny zarzut dotyczył utrzymywania cen regulowanych bez wyznaczenia perspektywy ich uwolnienia spod obowiązku przedkładania do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE).

W dniu 13 lipca 2009 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły Dyrektywę 2009/73 w ramach tzw. III Pakietu Energetycznego (Dyrektywa gazowa)<sup>4</sup>. Wdrożenie Dyrektywy gazowej ma w założeniu doprowadzić do powstania w państwach członkowskich warunków ułatwiających wchodzenie na rynek gazu nowym podmiotom, stymulować rozwój konkurencji oraz inwestycji w infrastrukturę energetyczną, a w konsekwencji umożliwić osiągnięcie celów nadrzędnych w postaci wolnych i kształtowanych na zasadach konkurencji cen paliw gazowych oraz poprawy bezpieczeństwa energetycznego.

Termin implementacji Dyrektywy gazowej upłynął 3 marca 2011 r. Wobec jego niedotrzymania Komisja Europejska w listopadzie 2011 r. wezwała Polskę do usunięcia uchybienia, a w maju 2012 r. przesłała uzasadnioną opinię. W grudniu 2011 r. do konsultacji społecznych został skierowany projekt ustawy Prawo energetyczne przygotowany w ramach tzw. dużego trójpakietu energetycznego obejmującego trzy projekty ustaw (Prawo energetyczne, Prawo gazowe oraz ustawa o OZE), które w założeniu miały stanowić pełną implementację dyrektyw unijnych w sektorach energii elektrycznej, paliw gazowych oraz energii odnawialnej. Wobec przeciągającego powoli procesu legislacyjnego, w dniu 31 stycznia 2013 r. Komisja Europejska wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, domagając się nałożenia na Polskę kary pieniężnej o dziennej stawce 88 819,20 euro naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku do czasu pełnego wdrożenia Dyrektywy gazowej (postępowanie nr 211/2022)<sup>5</sup>.

Ponadto w czerwcu 2013 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawie-

dliwości skargi przeciwko Polsce w związku z nieprzestrzeganiem przez nią przepisów Dyrektywy gazowej, zgodnie z którymi ceny powinny przede wszystkim być kształtowane przez podaż i popyt. Komisja po raz kolejny podniosła zarzut, że polskie przepisy nie spełniają wymogów prawa unijnego, ponieważ nie wyznaczono w nich ostatecznego terminu stosowania cen regulowanych, a także dlatego, że polski system stosuje się do wszystkich użytkowników innych niż gospodarstwa domowe, bez względu na ich wielkość i sytuację. Zdaniem Komisji Europejskiej ceny ustalone przez państwo dla odbiorców końcowych innych niż gospodarstwa domowe utrudniają nowym dostawcom gazu wejście na rynek i nie pozwalają konsumentom skorzystać w pełni z tego, co może oferować rynek wewnętrzny. Z drugiej strony zgodnie z prawodawstwem UE ceny regulowane można stosować tylko w wyjątkowych okolicznościach i nie powinno to stać się główną zasadą przy ustalaniu cen: stosowanie cen regulowanych wymaga spełnienia określonej liczby rygorystycznych warunków, w tym spełnienia wymogu proporcjonalności<sup>6</sup>.

**Dzięki zmianom wprowadzonym w ramach małego trójpakietu energetycznego w Ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie obrotu paliwami gazowymi mogą uzyskać status członka giełdy i możliwość zawierania transakcji na giełdzie na własny rachunek bez pośrednictwa domów maklerskich**

Wobec grożących Polsce sankcji finansowych oraz braku perspektywy szybkiego uchwalenia ustawy Prawo gazowe zdecydowano się na rozpoczęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją obowiązującej ustawy prawo energetyczne w zakresie ograniczającym się do kwestii objętych zarzutami Komisji Europejskiej. W dniu 19 października 2012 r. do Sejmu wpłynął projekt małego trójpakietu (druk nr 946), który jako projekt poselski nie podlegał obowiązkowym konsultacjom w trybie ustawy o działalności lobbingskiej<sup>7</sup>. W konsekwencji branża gazowa miała niewielkie możliwości odniesienia się do przepisów zaproponowanych w projekcie. Nowelizacja została uchwalona w dniu 26 lipca 2013 r., podpisana przez Prezydenta w dniu 14 sierpnia i weszła w życie dnia 11 września 2013 r. W dniu 20 listopada 2013 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o wycofaniu z Trybunału Sprawiedliwości skargi przeciwko Polsce dotyczącej niewdrożenia dyrektywy 2009/73/WE<sup>8</sup>.

### Wprowadzenie obliwa giełdowego

W ramach nowelizacji wprowadzono do ustawy Prawo energetyczne nowy art. 49b regulujący obo-



wiązek przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się obrotem gazem sprzedawania określonej części wolumenu gazu na giełdzie gazu<sup>9</sup>. Stosownie do art. 25 małego trójpaku energetycznego od daty jego wejścia w życie do końca 2013 r. obowiązek sprzedaży w powyższym trybie miał objąć nie mniej niż 30% wolumenu gazu wprowadzonego do sieci przesyłowej po dniu 11 września 2013 r., od 1 stycznia 2014 r. – nie mniej niż 40%, natomiast od 1 stycznia 2015 r. – nie mniej niż 55%. Z obliga giełdowego zostały zwolnione: gaz ziemny stanowiący zapas obowiązkowy, gaz wyprodukowany w danym roku z sieci przesyłowej w punktach wyjścia z krajowego systemu przesyłowego na połączeniach z systemami przesyłowymi innych państw (w ilości równej ilości gazu ziemnego wprowadzonego do sieci przesyłowej w tym roku), gaz sprzedawany operatorom systemów gazowych na potrzeby realizacji ich zadań ustawowych, oraz gaz wykorzystywany na potrzeby własne przedsiębiorstw obrotu. Poza tym, z obliga zwolnione są podmioty, które sprowadzają gaz ziemny do Polski w niewielkiej skali tj. posiadają prawo do przepustowości w wielkości mniejszej niż 10% sumy przepustowości wszystkich punktów wejścia do systemu na połączeniach z systemami przesyłowymi innych państw. Biorąc pod uwagę powyższe wyłączenia, należy przyjąć, że adresatem art. 49b jest obecnie jedno przedsiębiorstwo obrotu, posiadające dominujący udział w rynku paliw gazowych.

Wprowadzenie obliga giełdowego zostało uznane przez Prezesa URE za najskuteczniejszy środek prowadzący do liberalizacji rynku gazu w Polsce w dokumencie opublikowanym przez URE w styczniu 2013 r. pod nazwą „Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego”<sup>10</sup> (dalej Mapa drogowa), opracowanym w ramach działań przewidzianych w polityce energetycznej państwa do 2030 r.<sup>11</sup> Mapa drogowa obejmuje analizę polskiego sektora gazowego i wskazuje konkretne działania jakie powinny zostać podjęte w celu jego liberalizacji. Zgodnie z Mapą drogową pierwszym etapem liberalizacji rynku ma być uruchomienie płynnego rynku hurtowego paliw gazowych osiągnięte właśnie poprzez wprowadzenie obowiązku publicznej sprzedaży określonego wolumenu gazu na giełdzie gazu.

Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa URE obrót paliwami gazowymi za pośrednictwem giełdy gazu zapewni wszystkim uczestnikom rynku szerokie możliwości zawierania transakcji giełdowych, jednakowe warunki ich zawierania, równy dostęp do informacji istotnych z punktu widzenia tych transakcji, a przy tym obrót na giełdzie odbywa się na zasadach zatwierdzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego i pod jej kontrolą. Z tego względu Prezes URE uznał, że towarowa giełda gazu spełnia warunki konkurencyjnego segmentu rynku gazu, a w konsekwencji transakcje dokonywane za jej pośrednictwem nie podlegają obowiązkowi stosowania taryf zatwierdzonych przez Prezesa URE<sup>12</sup>. Dzięki zmianom wprowadzonym w ramach małego trójpaku energetycznego w Ustawie z dnia 26 października 2000

r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284, z późn. zm.) przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie obrotu paliwami gazowymi mogą uzyskać status członka giełdy i możliwość zawierania transakcji na giełdzie na własny rachunek bez pośrednictwa domów maklerskich. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Mapie drogowej mały trójpak energetyczny przewiduje w kolejnych latach progresję wolumenów gazu objętych obligiem giełdowym, które odpowiadają zapotrzebowaniu poszczególnych grup dużych odbiorców. W konsekwencji ma to doprowadzić do uwalniania spod regulacji cen paliw gazowych dla odbiorców komercyjnych (najpierw dla odbiorców przyłączonych do sieci przesyłowej, potem odbiorców przyłączonych do sieci dystrybucyjnej, a następnie dla pozostałych odbiorców komercyjnych).

Niestety, już pierwsze miesiące obowiązywania nowelizacji pokazały, że wprowadzenie obliga giełdowego nie zostało należycie przygotowane ani uregulowane w sposób zupełny. Z informacji przekazywanych opinii publicznej przez Prezesa TGE wynika bowiem, że w 2013 r. przez giełdowy rynek gazu na TGE przeszło ok. 200 mln m<sup>3</sup> gazu, podczas gdy wolumen niezbędny do wykonania przez PGNiG S.A. obowiązku w zakresie obliga szacuje się na 1,4 mld m<sup>3</sup>. Sytuacja ta jest konsekwencją braku uregulowania w małym trójpaku energetycznym kwestii obowiązków nadal dwustronnych kontraktów długoterminowych na sprzedaż gazu ziemnego zawartych przed wejściem w życie nowelizacji. Poziom cen gazu na TGE nie jest konkurencyjny względem warunków finansowych tych kontraktów, w związku z czym popyt na gaz oferowany na giełdzie jest niewielki, co w praktyce uniemożliwiło



wykonanie obliiga giełdowego (30% wolumenu do końca 2013 r.).

Należy przy tym zauważyć, że niewykonanie obliiga giełdowego jest zagrożone sankcją nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa URE w wysokości maksymalnej do 15% przychodu osiągniętego z działalności koncesjonowanej w poprzednim roku podatkowym. Z drugiej strony niewypełnienie obliiga giełdowego przez PGNiG S.A. ewidentnie zostało spowodowane niezależnymi od spółki czynnikami zewnętrznymi, w szczególności wspomnianym brakiem popytu na gaz oferowany na giełdzie. Ponadto, tak skonstruowane obliigo giełdowe, obejmujące nie samo zaoferowanie przez przedsiębiorstwo energetyczne określonego wolumenu paliwa gazowego na giełdzie gazu, ale osiągnięcie rezultatu w postaci zawarcia transakcji sprzedaży określonego wolumenu gazu może budzić wątpliwości konstytucyjne. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim dopuszczalności nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne ustawowego obowiązku, którego niewypełnienie jest zagrożone sankcją kary pieniężnej, a który z powodów zewnętrznych i niezależnych od tego przedsiębiorstwa okazuje się niewykonalny. Nałożenie takiego obowiązku na przedsiębiorcę to bardzo daleko idące ograniczenie wolności gospodarczej, nie mające jak się wydaje wystarczającego uzasadnienia w interesie publicznym.

W świetle powyższego należy dojść do wniosku, że w zakresie wprowadzenia obliiga giełdowego nowelizacja nie została należycie przygotowana ani skonsultowana z uczestnikami rynku gazu. Nie uwzględniono bowiem kwestii obowiązujących kontaktów długoterminowych oraz skutków ewentualnego

#### MAŁY TRÓJPAK, DUŻY KROK

Najważniejszym dla branży gazowej wydarzeniem legislacyjnym ubiegłego roku było uchwalenie przez Sejm nowelizacji ustawy Prawo energetyczne, zwanej potocznie małym trójpakietem energetycznym

braku popytu na gaz oferowany na giełdzie. Ponadto ustawa przewidywała zbyt krótki okres przejściowy na wejście w życie obliiga giełdowego, aby mogło ono zostać zrealizowane.

#### Wzmocnienie niezależności Prezesa URE

Mały trójpakiet energetyczny wzmocnił również niezależność Prezesa URE poprzez wprowadzenie kadencyjności (5 lat), określenie górnego limitu dwóch kadencji, a przede wszystkim zwiększenie niezależności Prezesa URE względem Prezesa Rady Ministrów, który po nowelizacji może odwołać Prezesa URE tylko w przypadku: rażącego naruszenia prawa, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, orzeczenia zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa, choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań albo złożenia rezygnacji. Ponadto uregulowano status prawny Wiceprezesa URE, m.in. poprzez dodanie w art. 21 ustawy Prawo energetyczne ust. 2n, zgodnie z którym Wiceprezes URE tymczasowo, do czasu powołania nowego Prezesa URE, wykonuje obowiązki Prezesa URE w razie śmierci Prezesa URE, jego odwołania przed upływem kadencji albo stwierdzenia nieważności powołania Prezesa URE lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po dokonaniu powołania.

- 1 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.).
- 2 Mały trójpakiet energetyczny, tj. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 27 sierpnia 2013 r. poz. 984).
- 3 Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/55/WE (Dz.U. UE L 176 z dnia 15 lipca 2003 r., s. 57).
- 4 Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. UE L 211 z dnia 14 sierpnia 2009 r., s. 94).
- 5 Informacja o wniesieniu skargi przez Komisję Europejską przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości opublikowana w Dzienniku urzędowym Unii Europejskiej (C 110/11) z dnia 6 kwietnia 2013 r.
- 6 Informacja o wniesieniu skargi przez Komisję Europejską przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości opublikowana w Dzienniku urzędowym Unii Europejskiej (C 110/11) z dnia 6 kwietnia 2013 r.
- 7 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1414 z późn. zm.).
- 8 Komunikat o wycofaniu skargi przeciwko Polsce z Trybunału Sprawiedliwości opublikowano 21 listopada 2013 r. na stronie Ministerstwa Gospodarki pod adresem: <http://www.mg.gov.pl/node/19509>.
- 9 Na giełdach towarowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.
- 10 Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego, styczeń 2013 r., opublikowana na stronie www.URE; <http://www.ure.gov.pl/pl/liberalizacja-rynku-ga>
- 11 Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P.2010.2.11).
- 12 Informacja Prezesa URE nr 29 w sprawie braku obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf na obrót paliwami gazowymi na giełdzie towarowej z dnia 30 października 2012 r. ■

