KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 14 listopada 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1002)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa obejmuje regulację instytucji sprzedaży rezerwowej, czyli sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej do odbiorcy końcowego przyłączonego do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej lub gazowej lub do sieci przesyłowej gazowej realizowanej przez sprzedawcę rezerwowego w przypadku zaprzestania sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej przez dotychczasowego sprzedawcę.

Drugim zagadnieniem poruszanym przez ustawę jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego przyjmowanych na gruncie Unii Europejskiej Kodeksów Sieci i Wytycznych, stanowiących środki mające na celu budowę wspólnego, jednolitego rynku energii elektrycznej na terenie Wspólnoty. Kodeksy Sieci i Wytyczne wprowadzane są do obrotu prawnego na terenie Unii Europejskiej w formie rozporządzeń Komisji Europejskiej, odpowiednio na podstawie art. 6 i 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003.

Ustawa wprowadza modyfikację zakresu obowiązku sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej na rynku giełdowym poprzez jego podniesienie z 30% do 100%. Ma to zapobiec omijaniu zakazu przez pionowo zintegrowane grupy energetyczne handlujące energią pomiędzy podmiotami wewnątrz swojej struktury, co skutkuje faktem, że znaczna część energii omija główny rynek giełdowy.

Ponadto ustawa dokonuje zmian w obecnym porządku prawnym w zakresie:

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-94-12, fax 22 694-91-06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

1) uproszczenia procedury dostępu do infrastruktury energetycznej znajdującej się na terenie nieruchomości niebędących własnością przedsiębiorstwa energetycznego;
2) zniesienia obowiązku opracowywania programów budowy stacji tankowania gazu ziemnego dla najmniejszych podmiotów zajmujących się dystrybucją paliw gazowych;
3) umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego wykorzystania pojazdów napędzanych gazem ziemnym dla spełnienia wymogu 10% udziału pojazdów „ekologicznych" we flocie pojazdów wykonujących zadania publiczne.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 71. posiedzeniu w dniu 9 listopada 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2911). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej do Komisji Spraw Energii i Skarbu Państwa. Komisja wniosła do projektu poprawki mieszczące się w materii przedłożenia.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, dotyczące:
1) zwolnienia przedsiębiorstwa energetycznego z obliga giełdowego;
2) obligatoryjnego rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji zezwalających na korzystanie z gruntu, na którym znajdują się instalacje do przesyłania m.in. nośników energii, wody i pary;
3) dodania przepisów przejściowych;
4) poprawienia błędów redakcyjnych i doprecyzowania przepisów.

Sejm wprowadził do ustawy wszystkie zgłoszone poprawki, z wyjątkiem poprawki dotyczącej rygoru natychmiastowej wykonalności.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa zmienia ustawę o gospodarce nieruchomościami poprzez wprowadzenie obowiązku nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym zobowiązującym do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i

urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów (art. 2 nowelizujący art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności następuje, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że cechą wspólną wszystkich przypadków nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wskazanych w art. 108 § 1 k.p.a., jest nie tylko celowość niezwłocznego wdrożenia decyzji w życie, lecz także istnienie przeciwwskazań dla oczekiwania na rozpatrzenie rekursu. Niezwłoczność wykonania decyzji tego rodzaju oznacza, że ustawodawca uznaje, że może to nastąpić w takim wypadku, gdy nie można się obejść w danym czasie i istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym. Zagrożenie to musi mieć realny charakter, a nie może być tylko teoretycznie prawdopodobne. Organ administracyjny działa wobec tego w sytuacji, która ma znamiona stanu nagłej konieczności administracyjnej. Rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się określonym decyzjom, gdy wykonanie praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, jest w danym czasie konieczne, a zwłoka w ich wykonaniu zagrażałaby istotnym dobrom chronionym, przy czym art. 108 § 1 k.p.a. regulujący kwestie fakultatywnego nadawania klauzuli zawiera wyliczenie sytuacji i kryteriów przemawiających za nadaniem klauzuli. Nieuprawnione posłużenie się przez ustawodawcę obligatoryjnym rygorem natychmiastowej wykonalności, narusza art. 2 Konstytucji.[1]

Odnosząc, rozważania Trybunał do omawianego przepisu należy zauważyć, że w typowych okolicznościach tylko usunięcie awarii mieści się w katalogu przesłanek wydania rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. Pozostałe przesłanki decyzji określonej w art. 124b ust. 1 (czynności związane z konserwacją remontami lub usuwaniem instalacji), mogłyby tylko w szczególnych przypadkach uzasadniać stosowanie takiego rygoru, ale zwykle nie są wystarczającą przesłanką nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

---

[1] Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, Lex nr 519899.

Wobec powyższego należy rozważyć odstąpienie od rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy prawa, na rzecz pozostawienia organowi możliwości zastosowania tego rygoru w przypadkach określonych w art. 108 § 1 k.p.a.[2]

Propozycja poprawki:

- *skreśla się art. 2;*

2. Opiniowana ustawa różnicuje termin wejścia przepisów w życie. Ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie, a różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy może nastąpić wyjątkowo, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu ustawy i nie narusza jej spójności (zob. § 44 Zasad techniki prawodawczej).

W przypadku opiniowanej ustawy zróżnicowanie terminów wejścia w życie przepisów dotyczących kar administracyjnych (nowelizacja art. 56 Prawa energetycznego) oraz przepisów dotyczących sprzedaży rezerwowej (art. 5aa dodawany do Prawa energetycznego) i sprzedaży kompleksowej (art. 5ab dodawany do Prawa energetycznego) naruszyło spójność ustawy. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 17b, który ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, w zakresie rekonstrukcji znamion czynu zabronionego odsyła do art. 5aa, który ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, oraz do art. 5b, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy. Zasadniczo prawidłowo sformułowane przepisy powinny ujednolicać terminy wejścia w życie przytoczonych jednostek redakcyjnych. Należy jednak zauważyć, że ujednolicenie wejścia w życie przepisów nie może polegać na wprowadzeniu przepisu represyjnego do porządku prawnego z jednodniową *vacatio legis*. Dlatego mimo iż nakaz zawarcia umowy kompleksowej będzie obowiązywał od dnia następującego po dniu ogłoszenia ustawy, to propozycja poprawki, wprowadza standardową *vacatio legis* dla przepisu sankcjonującego. W pozostałym zakresie propozycja poprawki ujednolica wejście w życie odpowiednich przepisów.

---

[2] Ponadto w przytaczanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że trafniejszą formułą, dla nadania rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy jest zwrot "podlega natychmiastowemu wykonaniu", jako precyzyjniejszy i lepiej oddający sens takiej regulacji.

Propozycja poprawki:

1) w art. 1 w pkt 11 w lit. a w tiret pierwszym:

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 17a i 17b” zastępuje się wyrazami „pkt17a–17c”,

b) pkt 17b otrzymuje brzmienie:

„ 17b) będąc operatorem systemu dystrybucyjnego lub operatorem systemu przesyłowego gazowego, nie zawrze umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej zawierającej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej zgodnie z art. 5aa ust. 6;”,

c) dodaje się pkt 17c w brzmieniu:

17c) będąc operatorem systemu dystrybucyjnego lub operatorem systemu przesyłowego gazowego, nie zawrze umowy kompleksowej zgodnie z art. 5ab ust. 1;”;

2) w art. 14 w pkt 2 wyrazy „i pkt 3 w zakresie dodawanego art. 5aa” zastępuje się wyrazami „, pkt 3 w zakresie dodawanego art. 5aa i pkt 11 lit. a tiret pierwsze w zakresie dodawanego pkt 17b”;

3. Na podstawie art. 7 operatorzy systemów dystrybucyjnych lub przesyłowych mają opracować w terminie 60 lub 90 dni od dnia wejścia ustawy w życie instrukcje ruchu i eksploatacji sytemu dystrybucyjnego lub przesyłowego zgodnie z art. 9g Prawa energetycznego, który w ust. 5b odsyła do art. 5aa wchodzącego w życie dopiero 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. To oznacza, że w chwili opracowania instrukcji nie można będzie zrekonstruować normy prawnej będącej podstawą opracowania instrukcji.

Wobec powyższego należy dodać przepis, który do czasu wejścia w życie art. 5aa uzupełni podstawę prawną dla wydania instrukcji.

Propozycja poprawki:

– w art. 7 dodaje się ust. 3:

„3. Instrukcje ruchu i eksplantacji sieci dystrybucyjnej albo przesyłowej, o których mowa w ust. 1 i 2, zawierają tryb, warunki i terminy uruchamiania sprzedaży rezerwowej, o której mowa w art. 5aa ustawy zmienianej w art. 1, w tym procedurę wymiany informacji.”.

Michał Gil
Główny legislator