

OPINIA PRAWNA NA TEMAT PROJEKTU USTAWY O O MUZEACH (Druk Sejmowy nr 1209)

Uwagi ogólne

Projektodawcy uzasadniając potrzebę stworzenia odrębnej ustawy o muzeach wskazują na nieprzystawalność dotychczasowej struktury prawnej muzealnictwa polskiego do nowej rzeczywistości oraz konieczność dostosowania naszego prawa do europejskich aktów normatywnych. W "Uzasadnieniu" mowa jest także o konieczności istotnego podniesienia jakości działań przez muzea, funkcjach kreacyjnych muzeów oraz ich "odmiennej tożsamości" od innych instytucji naukowych, oświatowych i dóbr kultury. Są to stwierdzenia na tyle ogólne, że nie mogą one stanowić wystarczających argumentów za odrębną regulacją ustawową. Również argumentacja przedstawiona w punktach 1-4 na s. 2 i 3 "Uzasadnienia", wskazująca które z dotychczasowych rozwiązań nie przystają do zmienionego sposobu myślenia o ochronie dóbr kultury i muzealnictwie, nie wyjaśnia dostatecznie powodów, dla których należy z ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach wyłączyć jako samodzielną ustawę o muzeach. Załóżmy jednak, że odrębna ustawowa regulacja polskiego muzealnictwa jest nieodzowna.

Po przeanalizowaniu proponowanych w projekcie rozwiązań stwierdzić należy, że ustawa o muzeach jest w istocie w dużej mierze powtórzeniem obowiązującej obecnie ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach.

Za jeden z istotnych mankamentów przedłożonego projektu uznać należy brak jego spójności z "Uzasadnieniem", mówiącym o bardzo szczytnych, nowoczesnych założeniach i rozwiązaniach projektu.

Obecny system ochrony dóbr kultury obejmuje m.in. dobra wchodzące w skład muzeów. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach ochronie prawnej przewidzianej w tej ustawie podlegają dobra kultury, zwane zabytkami wchodzące m.in. w skład muzeów.

W myśl proponowanego art. 4 pkt 2 ustawy o muzeach (art. 33 pkt 2 projektu) ochronie prawnej przewidzianej w przepisach ustawy o ochronie dóbr kultury podlegałyby dobra kultury wpisane w muzeach do księgi inwentarzowej. W art. 1 ust. 2 projektu stwierdza się, że muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości wpisane w muzeach do księgi inwentarzowej muzealiów (zwanej inwentarzem). Innymi słowy ochroną objęte byłyby muzealia. Taki zapis w porównaniu z obecnym brzmieniem art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury, sugeruje, że muzeum mogłoby posiadać również rzeczy ruchome i nieruchome nie podlegające wpisowi do inwentarza, które nie podlegałyby takiej ochronie (?).

Wg propozycji art. 33 pkt 4 ustawy o muzeach należałoby z obecnego zapisu art. 7 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach ("Naczelną nadzór nad ochroną dóbr kultury i wszystkimi muzeami należy do Ministra Kultury i Sztuki"), skreślić wyrazy "i wszystkimi muzeami".

W myśl art. 10 ust. 1 projektu Minister Kultury i Sztuki sprawowałby nadal nadzór (choć nie "naczelną") nad muzeami (wszystkimi), m.in. dokonując kontroli ich działalności

oraz mając prawo wydawania decyzji zakazujących prowadzenia dalszej działalności przez niektóre muzea.

W art. 10 projektu sprecyzowano zatem, na czym polegałby nadzór ministra, co wydaje się słuszne.

W obecnym stanie prawnym bezpośredni nadzór nad muzeami sprawują wojewodowie lub gminy (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury) oraz w przypadkach określonych w ustawie (art. 9 ust. 2 i 3) Minister Kultury i Sztuki, inni ministrowie (kierownicy urzędów centralnych), osoby prawne oraz jednostki nie posiadające osobowości prawnej.

Wg proponowanego art. 4 pkt 3 ustawy o muzeach nadzór nad muzeum ma sprawować podmiot, który utworzy dane muzeum (przy czym podmiotami uprawnionymi do tworzenia muzeów byłyby: naczelne i centralne organy administracji państwowej, wojewodowie, gminy, związki komunalne, osoby fizyczne, osoby prawne lub podmioty nie posiadające osobowości prawnej).

Projektodawcy stwierdzają w "Uzasadnieniu" (pkt 4 s. 3), iż obecna ustawa jako wyrosła z określonych koncepcji państwa zawiera "możliwość ingerencji administracji państwowej w kształtowanie muzeum". Analizując przedłożony projekt nie sposób oprzeć się wrażeniu, że również w nim zbudowano system oparty na modelu centralistycznym, gdzie wcale nie widać samoograniczenia administracji państwowej na rzecz przedstawicielstw obywatelskich, jak mówią o tym projektodawcy w "Uzasadnieniu". Otóż zgodnie z art. 5 ust. 1 każde muzeum ma działać na podstawie statutu nadanego przez podmiot uprawniony do jego utworzenia, w uzgodnieniu z Ministrem Kultury i Sztuki. Proponuje się też utworzenie (art. 6 projektu) przy Ministrze Kultury organu opiniotawczo-doradczego (członków Rady powoływałby Minister Kultury) pod nazwą Rada do Spraw Muzeów. Wśród kompetencji tego organu wymieniono m.in. jego rolę opiniotawczo-doradczą "w sprawach zarządzania", jak się wydaje muzeami (patrz również uwaga do art. 6). Do zakresu działania Rady należałoby w świetle załączonego projektu zarządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, jej składu i sposobu powoływania, m.in. wyrażanie opinii na temat wniosków o dotacje celowe na działalność muzeum (nawiasem mówiąc takiego uprawnienia nie znajdujemy wśród kompetencji Ministra Kultury i Sztuki).

Nowym rozwiązaniem byłoby też wprowadzenie systemu rejestracyjnego prowadzonego przez Państwowy Rejestr Muzeów. Minister Kultury i Sztuki zostałby wyposażony w prawo decydowania o wpisie poszczególnych muzeów do tego Rejestru oraz skreślanu z Rejestru. Minister Kultury jako naczelny organ administracji państwowej byłby zatem nadal wyposażony w znaczne uprawnienia w stosunku do muzeów (patrz również art. 19, 20, 23).

Uwagi szczegółowe

ad art. 1 i 2 projektu

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej za niejasny uznać należy sposób redakcji art. 1 projektu. Jego ustęp 1 definiuje pojęcie "muzeum", zaś ust. 2 "muzealium". Powinny to

być dwa odrębne artykuły. Definicja "muzealiów" powinna być zamieszczona w rozdz. 3 (w art. 17).

Obecna definicja muzeum (art. 45 ustawy o ochronie dóbr kultury) wydaje się bardziej czytelniejsza i pełniejsza. W nowej definicji większy nacisk kładzie się na:

- informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów,
- upowszechnianie podstawowych treści historii, kultury polskiej oraz światowej,
- kształtowanie wrażliwości estetycznej
- i umożliwianie kontaktu ze zbiorami.

Za przesunięciem akcentów edukacyjno-popularyzatorskich w definicji muzeum nie idą jednak inne przepisy projektu. Uszczegółowienie celów muzeum zawarte w proponowanym art. 2 jest niemal wiernym powtórzeniem (z małymi modyfikacjami polegającymi np. na zamianie określenia "organizacja wystaw" na "urządzenie wystaw", "działalność oświatowa" na "działalność edukacyjna") obecnego katalogu zadań zawartego w art. 46 ustawy o ochronie dóbr kultury (porównaj pkt 1-8 art. 2 projektu z punktami 1-8 obecnego art. 46).

W "Uzasadnieniu" (s. 2 pkt 3) czytamy, że definicja muzeum powinna wskazywać na niezarobkowy charakter, humanistyczne przesłanie pracy muzealnej, a zarazem niezależność od kontekstów polityczno-ideowych. Elementy te nie zostały jednak zawarte w proponowanej definicji muzeum. Co więcej, art. 11 projekt dopuszcza prowadzenie przez muzeum działalności gospodarczej, która z definicji ma charakter zarobkowy (art. 11 zastrzega jednak, że ma to być działalność dodatkowa muzeum prowadzona w celu finansowania działalności statutowej).

Na uwagę zasługuje skrótowe potraktowanie w punkcie 10 "działalności wydawniczej", jaką mają prowadzić muzea. Nie wiadomo jaki zakres działalności wydawniczej mieli projektodawcy na uwadze, czy chodziło o wydawnictwa z zakresu prowadzonej przez muzeum działalności czy też o działalność wydawniczą w ogóle (za trafniejszy uznać należy obecny punkt 9 art. 46 ustawy o ochronie dóbr kultury).

Za oczywisty, a zarazem w małym stopniu normatywny (mający przede wszystkim cechy postulatu) uznać należy proponowany punkt 9, wedle którego przejawem działalności muzeum ma być zapewnianie właściwych warunków zwiedzania i korzystania ze zbiorów.

ad art. 4 ust. 5

Za błąd z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej uznać należy zamieszczenie delegacji dla Ministra Kultury i Sztuki do określenia zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego wśród przepisów poświęconych zasadom tworzenia muzeów.

ad art. 6

W sposób nieprecyzyjny określono zakres kompetencji działającej przy Ministrze Kultury Rady do Spraw Muzeów, stwierdzając, że będzie to organ opiniotwórczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej (domyślać się należy, że chodzi o zarządzanie, finansowanie oraz politykę prowadzoną w odniesieniu do muzeów).

ad art. 7

Ust. 1 tego artykułu stanowi, że Minister Kultury prowadzi Państwowy Rejestr Muzeów "do potwierdzenia wysokiego poziomu merytorycznej działalności oraz w celu ewidencjonowania muzeów spełniających te warunki". W "Uzasadnieniu" zaś stwierdza się, że "prawidłowe funkcjonowanie muzeum jest gwarantowane dobrym poziomem zbiorów, posiadaniem odpowiednich dla nich pomieszczeń, zespołem kwalifikowanych pracowników oraz stałym źródłem finansowania".

Kwestia ta została postawiona przez projektodawców w sposób niezrozumiały. Otóż, gwarancją prawidłowego funkcjonowania muzeum są właśnie: dobry poziom zbiorów, odpowiednie pomieszczenia itp. (a nie odwrotnie). Ponadto znaczenia posiadanych przez muzeum zbiorów w żaden sposób nie powinno się wiązać z wysokim poziomem merytorycznej działalności, bowiem są to dwie niezależne od siebie przesłanki (wysoki poziom merytorycznej działalności można mieć nawet przy niskim znaczeniu posiadanych zbiorów).

Ust. 1 omawianego artykułu powinien stanowić, iż tworzy się Rejestr w celu ewidencjonowania muzeów, spełniających warunki określone w ust. 2. Ustęp 2 powinien zaś, ściśle określać warunki niezbędne do uzyskania omawianego wpisu do Rejestru. Duże wątpliwości nasuwa uznaniowy charakter decyzji o wpisie do Rejestru ("potwierdzenie wysokiego poziomu merytorycznej działalności"). Przy takim ujęciu przesłanek decydujących o wpisie należy liczyć się z nieobiektywnością powodowaną różnym systemem wartości (historycznych, artystycznych, naukowych czy nawet politycznych) reprezentowanych przez zmieniające się przecież kierownictwo Ministerstwa Kultury i Sztuki.

Również załączony do projektu omawianej ustawy projekt zarządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie trybu, zasad prowadzenia, warunków wpisania oraz okoliczności skreślenia z Państwowego Rejestru nie precyzuje w ogóle przesłanek jakie muszą być spełnione, by muzeum znalazło się w Rejestrze.

W § 7 projektu zarządzenia stwierdza się, że do muzeów niepaństwowych w postępowaniu w sprawie wpisu lub skreślenia z rejestru albo usunięcia braków mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to zapis niezrozumiały w kontekście art. 9 projektu, który stanowi iż rozstrzygnięcie w tych sprawach następuje w formie decyzji administracyjnej, czyli z wykorzystaniem tegoż Kodeksu postępowania administracyjnego. Czy w odniesieniu do muzeów niepaństwowych będą miały zastosowania inne przepisy k.p.a. niż wobec muzeów państwowych?

Zauważyć należy, że projektodawcy zapowiadają w "Uzasadnieniu" stworzenie systemu ulg podatkowych. Niestety jest to tylko zapowiedź, bowiem w projekcie nie znajdziemy propozycji nowelizacji stosownych przepisów podatkowych.

Brak też w projekcie podstaw prawnych do stworzenia podatnikom zapowiadanego w "Uzasadnieniu" "prawa wglądu w działalność utrzymywanych za ich pieniądze instytucji" za pośrednictwem rad muzeów. Kompetencję taką posiadają natomiast rady powiernicze, mające jednak inny status prawny, bowiem wykonują one uprawnienia podmiotów wymienionych w art. 15 ust. 1 projektu.

Opracowała: Irena Galińska-Rączy

**OPINIA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY
PRAWO ENERGETYCZNE
(Druk Sejmowy nr 1402)**

Stan techniczny i organizacyjny sektora paliwowo-energetycznego w Polsce w istotny sposób odstaje od standardów zachodnich; cechuje go:

- 2-3 razy wyższa energochłonność gospodarki w przeliczeniu na jednostkę produktu i o 20-80% wyższa energochłonność dla głównych procesów przemysłowych;
- zapóźnienie technologiczne w dziedzinie produkcji i przesyłu energii;
- słabo zróżnicowana struktura zużycia nośników energii, zdominowana przez węgiel brunatny i kamienny;
- bardzo wysoka uciążliwość dla środowiska naturalnego (zarówno procesów wytwarzania energii, jak i pozyskania surowców energetycznych).

Powyższe fakty obrazują dystans jaki dzieli polską energetykę od krajów wysoko rozwiniętych. Zarysowują przy tym pole możliwych (i niezbędnych) zmian, które muszą towarzyszyć racjonalizacji polskiego systemu energetycznego. Jednym z głównych elementów reformy polskiej energetyki jest nowe Prawo energetyczne.

Gospodarka energetyczna w Polsce do tej pory regulowana jest przepisami ustawy z 1984 r., skonstruowanej w okresie rządów gospodarki centralnego kierowania. Nie odpowiadają one dzisiejszej rzeczywistości i wymogom rynku. Dlatego od kilku lat prowadzone są prace nad projektem nowej ustawy, która zastąpiłaby ustawę z 1984 r. stając się jednocześnie podstawą umożliwiającą restrukturyzację polskiej energetyki. W październiku 1995 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy Prawo energetyczne (Druk Sejmowy nr 1290). Projekt ten omówiony został w osobnej opinii BSE z dnia 29.11.1995. W ślad za projektem rządowym zgłoszony został projekt poselski (Druk Sejmowy nr 1402). Projekt poselski stanowi w istocie zmodyfikowaną wersję projektu rządowego. Świadczy o tym między innymi identyczny układ rozdziałów oraz wcielenie do projektu poselskiego większości artykułów z projektu rządowego.

Projekt poselski nie odbiega zatem od propozycji przedstawionych przez projekt rządowy w tak fundamentalnych kwestiach dla przyszłości energetyki jak:

- konieczność rozdzielenia w energetyce funkcji właściciela i kreatora polityki energetycznej;
- wprowadzenie koncesjonowania działalności w sektorze energetycznym,
- wprowadzenie konkurencji w tych działach energetyki, gdzie jest to możliwe (m.in. poprzez zagwarantowanie prawa dostępu do sieci stronom trzecim) oraz wprowadzenie nadzoru regulatora w działach noszących cechy monopolu naturalnego,
- powołanie silnego, wolnego od nacisków politycznych Urzędu Regulacji Energetyki.

Poselski projekt ustawy Prawo energetyczne wnosi natomiast w stosunku do wersji rządowej szereg poprawek rozszerzających kompetencyjne i własnościowe uprawnienia samorządów w sferze produkcji i dystrybucji energii. Szczególne znaczenie mają tu postanowienia art. 49, które pozwolą na komunalizację infrastruktury energetycznej (z wyjątkiem tych jej elementów, które mają znaczenie ogólnokrajowe).

"Samorządowy" charakter projektu poselskiego przejawia się również w pomniejszeniu roli Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w zakresie zaopatrzenia w

energię ciepłą (ciepłownictwo konsekwentnie traktowane jest jako domena samorządu).

Poniżej przedstawiono szczegółowe uwagi do poszczególnych artykułów projektu.

1. do art. 1

1) W pkt 4) użyto sformułowania "organy administracji rządowej i samorządowej właściwe do sprawowania funkcji regulacyjnych... itd." Pojęcie funkcji regulacyjnych jest obce naszemu systemowi prawa. Nie wiadomo co oznacza.

2) W ust. 2 określono cel uchwalenia ustawy. Celu uchwalenia ustawy najczęściej nie określa się, a jeśli się to robi, to cel zamieszczony jest w preambule do ustawy.

2. do art. 3

Delegacja dla Rady Ministrów jest bardzo szeroka, wydaje się, że zbyt szeroka. W uzasadnieniu do ustawy nie wykazano dlaczego ustawa nie może być stosowana w całości do zakładów karnych czy garnizonów wojskowych. Jeżeli tym instytucjom, to znaczy zakładom karnym lub garnizonom wojskowym potrzebne są jakieś specjalne prawa (np. gwarancja dostawy energii), to należy te prawa ująć w ustawie.

3. do art. 4

1) Pojęcie "bezpieczeństwa energetycznego" wydaje się zdefiniowane wadliwie. Projektodawca pomieścił w nim za dużo elementów. Wyobraźmy sobie sytuację, w której będzie obfitość energii, ale jednocześnie naruszone zostaną wymagania ochrony środowiska. Czy w takiej sytuacji bezpieczeństwo energetyczne będzie zachowane czy też będzie naruszone? Na gruncie zaproponowanej definicji sądzę, że będzie naruszone.

Wątpliwość budzi także użyte słowo "perspektywicznego". Perspektywicznego to znaczy jakiego? Na pięć lat naprzód, 10 lat, czy może 25. Sądzę, że termin ten należy określić.

Kolejną wątpliwość budzi określenie "w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony". Co ma ono oznaczać w przepisie prawa? Powszechnie przecież wiadomo, że w Polsce marnuje się energię. Czy należy zatem uznać, że obecnie, tj. w listopadzie 1995 r., bezpieczeństwa energetycznego kraju nie ma? Wniosek taki pozostawałby w sprzeczności z rzeczywistością postrzeganą przez każdego odbiorcę energii.

Czy określenie "bezpieczeństwo energetyczne" odnosi się do całego terytorium kraju, czy też do jego poszczególnych części lub nawet do poszczególnych odbiorców?

2) Definicja nośników energii, zamieszczona w punkcie 7) jest wadliwa. Wynika z niej, że nośnikami energii są, oprócz paliw i gorącej wody, także inne media będące nośnikami energii. Nadal jednak nie wiadomo, co to są nośniki energii, a ponadto nie wiadomo, co to są media.

3) zawarta w punkcie 11) definicja przedsiębiorstwa energetycznego, zgodnie z którą przedsiębiorstwem jest także osoba fizyczna, wydaje się być wadliwa. Osoba fizyczna może być przedsiębiorcą, ale nie przedsiębiorstwem.

4. do art. 7

1) Użyte w art. 7 słowa "koncesja" oznacza co innego niż to samo słowo użyte w słowniczku ustawy w art. 4 pkt 6). To błąd. Te same słowa powinny być używane w tym samym znaczeniu w całym systemie prawa, a zwłaszcza w jednej ustawie.

2) Zgodnie z ust. 2 do postępowania w sprawach koncesji, o której mowa w ust. 1, czyli do koncesji na eksport lub import energii, stosuje się przepisy ustawy o działalności gospodarczej. Przepis wydaje się zbędny, albowiem wydawanie koncesji jest generalnie uregulowane przepisami rozdziału trzeciego ustawy o działalności gospodarczej. Przepis może ponadto wywołać wątpliwości przy interpretacji ustawy. Jak zaznaczyłem wyżej "koncesja" z art. 7 ust. 1 to co innego niż koncesja z art. 4 pkt 6). Projektodawca zaznaczył, że do postępowania w sprawie koncesji, o której mowa w art. 7 ust. 1, czyli do koncesji na import i eksport stosuje się przepisy ustawy o działalności gospodarczej. W art. 4 pkt 6), dotyczącym koncesji na prowadzenie przedsiębiorstwa energetycznego, takiego zaznaczenia nie ma. Czyżby zatem należało wnioskować, że do postępowania w sprawie koncesji, o których mowa w art. 4 pkt 6), nie stosuje się przepisów ustawy o działalności gospodarczej? Przypuszczam, że nie taka była intencja projektodawcy. Sądzę, że ust. 2 należy skreślić.

Gdyby jednak przepis ten miał pozostać, to należy w nim odesłać do przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, a nie powoływać numerów kolejnych Dzienników Ustaw zawierających zmiany tej ustawy. Redakcja zaproponowana przez projektodawcę ma tę wadę, że jeśli ustawa o działalności gospodarczej zostanie po raz kolejny zmieniona już po wejściu w życie nowego prawa energetycznego, to powstanie problem, czy ta nowa treść ma zastosowanie do prawa energetycznego, czy nie.

5. do art. 9

1) W polskiej praktyce legislacyjnej nie stosuje się spójnika i/lub. Wydaje się, że wystarczające jest użycie słowa "lub". Oznacza ono tak zwaną alternatywę łączną, to znaczy trzy możliwe sytuacje. W omawianym przypadku oznacza ono przedsiębiorstwo przesyłające, przedsiębiorstwo dostarczające oraz przedsiębiorstwo przesyłające i dostarczające, a także umowę na przesył, umowę na dostawę oraz umowę na dostawę i przesył.

2) Określenie "umowa na przesył" brzmi niezręcznie. Sądzymy, że lepiej byłoby używać zwrotu "umowa przesyłu" albo "umowa o przesył" albo "umowa o przesyłanie". W praktyce spotykamy "umowy sprzedaży", "umowy najmu lokalu" lub "umowy o najem lokalu". W art. 750 k.c. użyto zwrotu "do umów o świadczenie usług". Nie ma natomiast zwyczaju tytułowania umów "umowa na sprzedaż" czy "umowa na świadczenie usług".

3) Zgodnie z art. 8 ust. 1 "dostarczanie energii lub jej nośników odbywa się na podstawie umowy sprzedaży". Co w takim razie mają oznaczać użyte w art. 9 ust. 1

określenia "umowa na dostawę energii lub jej nośników" oraz nieco niżej "jeżeli zaistnieją techniczne i ekonomiczne warunki dostawy". Dostawa to inna umowa niż umowa sprzedaży. Słowo dostawa pojawia się także w dalszych przepisach projektu. Projektodawca winien zdecydować, który rodzaj umów ma być stosowany i konsekwentnie się tego trzymać albo nie określać obowiązkowego rodzaju umowy. Można np. określić tylko, że dostarczanie energii odbywa się na podstawie umowy stwierdzonej pismem.

4) Na końcu ust. 1 użyto określenia "a występujący o zawarcie umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru". Sądzimy, że zamiast spójnika "i" należy użyć spójnika "lub". Użycie spójnika "i" zawęży obowiązek zawarcia umowy tylko do relacji przesyłający-odbiorca, wyklucza obowiązek zawarcia umowy pomiędzy przesyłającym a wytwórcą.

6. do art.10

Przepis zawiera delegację dla Ministra Przemysłu i Handlu. Zakres delegacji jest jednak nieokreślony i zbyt szeroki. Co oznaczają słowa: "Minister Przemysłu i Handlu określi zasady obrotu hurtowego energią i jej nośnikami" (ust. 1 pkt 3)) oraz słowa "Minister Przemysłu i Handlu określi zasady świadczenia usług przesyłowych (ust. 1 pkt 4)? Zasady to normy ogólne, podstawowe i powinny być zamieszczone w ustawie. Mając tak szeroką delegację Minister będzie mógł w istocie zmienić intencję ustawodawcy.

7. do art. 11

Gospodarowanie zapasami paliw ciekłych regulować ma ustawa o rezerwach państwowych oraz o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych (Druk Sejmowy nr 1105). Lepsze wydaje się rozwiązanie przyjęte w opiniowanym projekcie. Dla zgromadzenia zapasów nie jest potrzebne uchwalenie specjalnej ustawy.

8. do art. 12

1) Zamieszczenie w przepisie gwiazdek jest w naszej technice legislacyjnej nowością a ponadto systematyka ust. 1 jest wadliwa. Gwiazdka ostatnia, piąta jest zbędna. Rozporządzenie Rady Ministrów rozpoczynające się od słów: "na podstawie art. 12 ust. 1 gwiazdka trzecia ustawy z dnia prawo energetyczne zarządza się co następuje" brzmi śmiesznie.

Wydaje się, że lepsza byłaby redakcja następująca:

1. W przypadku (tu wymienić wszystkie przypadki zagrożeń) Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić na czas oznaczony na terenie całego kraju lub jego części ograniczenia w dostarczaniu energii lub jej nośników.

2. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1 mogą polegać na: tu wyliczyć wszystkie możliwe ograniczenia.

2) Wyliczenie przypadków, w których Rada Ministrów może wprowadzić ograniczenia, budzi wątpliwości.

Czym różnią się określenia "zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego państwa" i "zagrożenie państwa utratą równowagi na rynku energii i jej nośników"? Na jakim rynku? Lokalnym, krajowym czy światowym? Czy, jeżeli zostanie zachwiana równowaga na lokalnym rynku węgla, np. w województwie suwalskim, to można mówić o zagrożeniu państwa?

Co znaczy "niebezpieczeństwo znacznych strat materialnych"? U kogo te straty mają wystąpić i od kiedy są one znaczne? W latach siedemdziesiątych miały miejsce sytuacje, w których sprzedawano prąd za granicę i jednocześnie ograniczano jego dostawy krajowym odbiorcom. Czy taka praktyka będzie na gruncie nowej ustawy dozwolona, a jeśli tak, to na podstawie którego przepisu? Oznaczonego gwiazdką drugą czy czwartą?

Co znaczy "zagrożenie bezpieczeństwa osób"?

3) Przy analizie art. 12 daje o sobie znać wadliwość definicji pojęcia "bezpieczeństwo energetyczne", o czym wspominałem w punkcie 3 opinii. Skoro nie można ustalić co oznacza zwrot "bezpieczeństwo energetyczne" to tym bardziej nie można ustalić, na czym polega zagrożenie tego bezpieczeństwa.

4) Ograniczenia w dostawie energii powodują straty u wszystkich jej konsumentów. Powstaje problem odszkodowań. Przepis ustawy nic nie mówi o odszkodowaniach. Czy należy rozumieć, że kwestię odszkodowań ma prawo uregulować Rada Ministrów?

5) Nie jest zrozumiałe na czym polega różnica pomiędzy "dopuszczalną wielkością dostaw", o której mowa w punkcie 1), a "ograniczeniami sprzedaży i zużycia", o których mowa w punkcie 2).

Wydaje się, że art. 12 wymaga istotnych zmian.

9. do art. 13

Lepsza będzie treść: Minister Przemysłu i Handlu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej państwa. Użycie określenia "reprezentującym Skarb Państwa" może być odczytywane jako zawężenie uprawnień Ministra jedynie do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych i pozbawienie go uprawnień władczych.

10. do art. 14

Czym mają być założenia polityki energetycznej państwa? Czy ma być to prognoza, plan inwestycyjny czy jeszcze coś innego?

11. do art. 15

1) Zgodnie z punktem 1) przedmiotem założeń polityki energetycznej państwa jest w szczególności bezpieczeństwo energetyczne państwa. Definicja pojęcia bezpieczeństwa energetycznego państwa zawarta jest w art. 4 pkt 1).

Art. 15 pkt 1) należy więc odczytywać w sposób następujący:

Przedmiotem założeń polityki energetycznej państwa są w szczególności warunki umożliwiające pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania na energię i jej nośniki, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska.

"Przedmiotem polityki państwa są warunki..." Takie sformułowanie jest niezręczne. Sądzę, że bezpieczeństwo energetyczne państwa powinno być zdefiniowane nie jako przedmiot polityki państwa ale jako cel polityki państwa.

11. do art. 16

1) Dlaczego właśnie przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii mają sporządzać plany budowy i modernizacji nowych źródeł energii, a w tym również niekonwencjonalnych źródeł energii. Wydaje się, że plany takie powinni sporządzać producenci energii.

2) Co znaczy użyte w przepisie określenie "źródło energii"? Skoro mowa o rozbudowie i budowie nowych źródeł energii, to należy rozumieć, że źródłem energii jest elektrownia lub ciepłownia. Tylko po co nazywać je źródłami energii? Czy nie prościej byłoby nazwać je zakładami produkującymi energię? Ta sama uwaga dotyczy art. 15 pkt 5).

3) Zgodnie z ust. 2 plany zaspokojenia zapotrzebowania na energię o charakterze strategicznym podlegają akceptacji Urzędu Regulacji Energetyki. Przepis nie wyjaśnia jednak, które plany mają charakter strategiczny. Niejasność powiększa jeszcze redakcja ustępu 3, zgodnie z którym przedsięwzięcia inwestycyjne o znaczeniu ogólnokrajowym podejmowane są, w pewnych warunkach, przez Ministra PiH. Z porównania przepisów należy rozumieć, że określenie "charakter strategiczny" oznacza co innego niż określenie "znaczenie ogólnokrajowe". Treść ust. 4 wątpliwości tych nie rozprasza bo dotyczy przedsiębiorstw posiadających znaczenie strategiczne, a nie planów o znaczeniu strategicznym.

4) Co znaczy użyte w ust. 2 określenie "podlegają akceptacji"? W systemie prawa znane jest określenie "wymaga pozwolenia" lub "wymaga zatwierdzenia". Należy domyślać się, że określenia te mają różne znaczenie, różnica jest jednak nieokreślona. Ta sama uwaga dotyczy ust. 5.

5) Zgodnie z ust. 5 plany inwestycji o znaczeniu lokalnym podlegają akceptacji rad samorządów lokalnych. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89 z roku 1994, poz. 415) zmiana zagospodarowania terenu, w szczególności jego zabudowa, wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy to ustalenie następuje w drodze decyzji. Oprócz tego potencjalny inwestor musi uzyskać pozwolenie na budowę. Powstaje pytanie, czy "akceptacja", o której mowa w ust. 5 dokonuje się w formie jeszcze jednej, odrębnej decyzji, czy też w formie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu?

6) Co oznaczać ma treść ust. 7. Czy ma to oznaczać obowiązek wypłaty odszkodowania? Jeśli tak, to w jakim trybie ma być ustalone odszkodowanie i komu ma być wypłacone?

12. do art. 19

Ust. 1 wywołuje wątpliwości. URE ma być centralnym organem administracji państwowej w sprawach regulacji gospodarki energią i jej nośnikami. Kompetencje URE krzyżują się z kompetencjami Ministra Przemysłu i Handlu określonymi w art. 13. URE ma podlegać Radzie Ministrów, a więc w stosunku do Ministra Przemysłu i Handlu cechować go będzie duża niezależność. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 to właśnie Minister Przemysłu i Handlu jest organem właściwym, a więc i odpowiedzialnym, w sprawach polityki energetycznej państwa. Zaproponowane rozwiązanie rozmywa odpowiedzialność w trójce: Rada Ministrów, Minister Przemysłu i Handlu, Urząd Regulacji Energetyki.

13. do art. 21

1) Nie jest zrozumiałe dlaczego organizacje pracowników mają zgłaszać kandydatów do Rady URE i dlaczego te właśnie organizacje zostały wymienione na pierwszym miejscu? Wydaje się, że w URE powinni znaleźć się przedstawiciele konsumentów, producentów i dystrybutorów energii elektrycznej i ewentualnie przedstawiciele samorządów terytorialnych i administracji rządowej.

2) Nie wiadomo co to są energetyczne organizacje gospodarcze?

3) Tak dalece posunięta niezawisłość członków rady URE jest oczywiście możliwa, pytanie czy jest celowa? Czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby odesłanie do ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. nr 31 z 1982 r., poz. 214 z późn.zm.)?

14. do art. 23

Rozdział kompetencji pomiędzy URE a Ministra PiH jest niejasny. Zgodnie z ust. 1 pkt 3) do kompetencji URE należy "zatwierdzanie i kontrolowanie parametrów jakościowych obsługi odbiorców", a zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 4) do kompetencji Ministra PiH "określenie ogólnych standardów jakościowych obsługi odbiorców".

16. do art. 24

URE powinien składać sprawozdanie temu organowi, któremu podlega. Zgodnie z art. 19 URE podlega Radzie Ministrów, a więc jej powinien składać sprawozdanie. Możliwe jest także podporządkowanie URE Ministrowi Przemysłu i Handlu i wolno sądzić, że byłoby ono właściwsze.

17. do art. 25

Nie jest jasne, co ma oznaczać określenie "równowaga ekonomiczna państwa". Tym bardziej nie rozumiemy celu przepisu. Jeżeli owa "równowaga ekonomiczna państwa" zostanie zagrożona, to wydaje się, że wzrośnie zapotrzebowanie na regulację; uprawnienia URE powinny więc ulec rozszerzeniu, a nie zawieszeniu lub przekazaniu innemu urzędowi.

18. do art. 30

- 1) Szczegółowe warunki uzyskania koncesji powinien określać Minister PiH. Byłoby to zgodne z jego ogólną kompetencją, określoną w art. 13 ust. 1.
- 2) Jakie wiarygodne źródła finansowania ma na myśli projektodawca? Wydaje się, że dla przedsiębiorstwa energetycznego źródłem finansowania jest sprzedaż energii.

19. do art. 33

Decyzję administracyjną można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po co w tym przypadku ustanawia się odstępstwo od tej reguły.

20. do art. 37

1) Jak rozumiemy intencją przepisu jest zapobieżenie sytuacji, w której duży wytwórca lub dystrybutor energii zaprzestaje działalności i nie można go zastąpić innym. Czy w takiej sytuacji mamy do czynienia z zagrożeniem bezpieczeństwa energetycznego, które zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 1)? Jeżeli tak, to należy powołać się na wymóg zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, a nie na bliżej nieokreślony interes społeczny. Jeżeli nie, to należy określić, na czym ten interes społeczny ma polegać. Projektowany przepis jest odstępstwem od zasady wolności działalności gospodarczej wyrażonej w art. 1 ustawy o działalności gospodarczej, a odstępstwa od tej zasady mogą być dokonywane tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Swoboda działalności gospodarczej jest przecież także interesem społecznym. Legalność omawianego przepisu można kwestionować również na gruncie art. 6 i art. 67 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych.

Projektowany przepis dotyczy wszystkich producentów i dystrybutorów energii, a nie tylko dużych. Tym bardziej nie jest jasne jaki interes społeczny ma na myśli projektodawca w przypadku małej elektrowni wodnej lub np. wiatrowej, zatrudniającej 10 pracowników?

2) Przepis nie nakłada na podmioty gospodarcze obowiązku zgłoszenia zamiaru zaprzestania działalności. Ten brak umożliwi jego łatwe obchodzenie. Np. podmiot gospodarczy nie zgłosi URE zamiaru zaprzestania działalności, bo nie ma takiego obowiązku, zaprzestanie produkcji energii elektrycznej i sprzedaż niezbędne urządzenia. URE nie może nakazać wznowienia działalności, tym bardziej nie może unieważnić umów sprzedaży. Możliwa jest więc sytuacja, w której ust. 1, w brzmieniu jak w projekcie, nie będzie mógł być zastosowany. Tak zredagowany przepis wręcz zachęca producentów do działań nagłych, zaskakujących dla otoczenia.

3) Redakcja ustępu 2 może prowadzić do nieoczekiwanych skutków. Co ma zrobić wytwórca energii, który gospodaruje źle, nie zachowuje należytej staranności i przez to ponosi nieuzasadnione koszty? Wytwórca ten zgłosił zamiar zaprzestania działalności ale URE nie wyraża zgody na zmianę przedmiotu przedsiębiorstwa. Zgodnie z przepisem URE zwróci mu tylko koszty uzasadnione, ale przecież jego koszty są większe. Skąd producent ma wziąć pieniądze na ich pokrycie?

21. do art. 41

W ust. 1 pkt 1) projektodawca przyjął znaną z przeszłości tzw. kosztową formułę cen. Cena produktu jest funkcją kosztów ponoszonych przez producenta. Taki sposób ustalania cen sprzyja marnotrawstwu, producentom nie opłaca się obniżać kosztów, bo cena sprzedaży produktu i tak musi je pokryć. Cena energii i jej nośników powinna być ustalana przez rynek, a jeżeli producentowi nie opłaca się sprzedaż po cenie rynkowej, to powinien on albo zaprzestać działalności albo uzyskać dopłatę od URE. Tylko rozwiązanie oparte na cenach rynkowych może zmusić producentów do obniżki kosztów i zabezpieczyć odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

22. do art. 57

1) Nie bardzo wiadomo jak rozumieć użyte w przepisie słowa "przekazą", "przekazywane" i "przejęcie". Czy projektodawca ma na myśli przeniesienie własności czy może tylko przekazanie do użytkowania albo w dzierżawę? To należy sprecyzować.

23. Podsumowanie

Omówione powyżej wady projektu wydają się stosunkowo łatwe do usunięcia. Jeżeli zamiarem projektodawcy jest wytworzenie konkurencji pomiędzy producentami energii i jej nośników, a taki zamiar projektodawca zadeklarował w art. 1 ust. 2, to wydaje się, że wskazane byłoby zrezygnowanie z koncesjonowania tej działalności, a także zrezygnowanie z koncesjonowania importu energii i jej nośników. Koncesjonowanie jest zawsze utrudnieniem dostępu do rynku. Jednym ze skutków tego utrudnienia będzie ograniczenie podaży energii wytwarzanej zwłaszcza przez małych lub nowych producentów. W efekcie koncesjonowanie przyczyni się do utrzymywania się na rynku producentów gorszych, droższych. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza producentów energii elektrycznej, bo tych jest wielu. W niektórych innych przypadkach, np. w przypadku gazu ziemnego, gdzie mamy do czynienia z zagranicznym monopolistą, do konkurencji między producentami i tak nie dojdzie, bo jest tylko jeden. W tym przypadku koncesjonowanie może być uzasadnione zamiarem ochrony interesów polskich konsumentów gazu.

Opracowali: Piotr Krawczyk, Mirosław Sobolewski

OPINIA DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY PRAWO ENERGETYCZNE POD KĄTEM JEGO ZGODNOŚCI Z WYMOGAMI OCHRONY ŚRODOWISKA (Druk Sejmowy nr 1290)

Polska uchodzi za kraj dotknięty poważnym kryzysem ekologicznym. Pomimo pewnej poprawy, którą odnotowano w ciągu kilku ostatnich lat Polska nadal należy do krajów o najwyższych w Europie wskaźnikach emisji zanieczyszczeń atmosferycznych, wielkości gromadzonych odpadów przemysłowych czy liczbie ludności zamieszkującej obszary ekologicznie zdegradowane.

Winę za ten stan rzeczy w znacznej mierze ponosi sektor energetyczny. W systemie centralnego kierowania odgrywał on kluczową rolę. W tym właśnie okresie doszło do rozbudowy silnie scentralizowanego systemu energetycznego, opierającego się na wielkich elektrowniach zasilanych węglem brunatnym i kamiennym. Szczególny priorytet nadany funkcjom produkcyjnym sprawił, że notorycznie zaniedbywano problemy ochrony środowiska. Rokrocznie rosła ilość emitowanego przez energetykę zawodową do atmosfery SO_2 i NO_x , osiągając w roku 1988 wielkość odpowiednio 2 mln t i 0,5 mln t, co stanowiło odpowiednio około 50% i 30% całkowitej emisji tych związków w Polsce (GUS, 1994).

Sytuację pogarszała bardzo wysoka energochłonność polskiej gospodarki, powodowana między innymi sztucznie ustalonymi, zaniżanymi cenami energii i brakiem jakichkolwiek zachęt do oszczędności oraz promowaniem energochłonnego przemysłu ciężkiego - polskiej specjalizacji w ramach RWPG. Olbrzymie marnotrawstwo powodowało konieczność dalszego wzrostu produkcji energii, nakręcając spiralę kryzysu ekologicznego. Wykonane przez Albinowskiego (1988) szacunki wykazały, że ze 170 mln tpu zużywanych rocznie w Polsce aż 98 mln tpu stanowiło zużycie nadmierne. Nawet jeśli ocena ta jest zawyżona ilustruje skalę dokonującego się w Polsce marnotrawstwa.

Polityka energetyczna prowadzona w Polsce do końca lat osiemdziesiątych nastawiona była przede wszystkim na rozwój ilościowy i zaopatrzenie wielkich odbiorców przemysłowych (lekceważąc przy tym drobnych odbiorców indywidualnych). Rozwój energetyki nie respektujący zasad efektywności ekonomicznej doprowadził do kryzysu energetycznego lat osiemdziesiątych, załamania gospodarczego i ogromnego zniszczenia środowiska. U progu lat dziewięćdziesiątych stało się jasne, że gruntowna reforma sektora energetycznego jest nieodzowna. Reforma ta - wciąż jeszcze nie ukończona - objąć musi wszystkie działy energetyki i doprowadzić do kompleksowej reorganizacji w sferze technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków jej funkcjonowania. Sposób jej przeprowadzenia w znacznej mierze rzutować będzie na możliwości rozwiązania polskich problemów ekologicznych. Zadanie to, o podstawowym znaczeniu dla całego systemu gospodarczego państwa, jest również jednym z kluczowych elementów w strategii ekorozwoju kraju.

Stan techniczny i organizacyjny sektora paliwowo-energetycznego w Polsce w istotny sposób odstaje od standardów zachodnich; cechuje go:

- 2-3 razy wyższa energochłonność gospodarki w przeliczeniu na jednostkę produktu i o 20-80% wyższa energochłonność dla głównych procesów przemysłowych;
- zapóźnienie technologiczne w dziedzinie produkcji i przesyłu energii;

- słabo zróżnicowana struktura zużycia nośników energii, zdominowana przez węgiel brunatny i kamienny;
 - bardzo wysoka uciążliwość dla środowiska naturalnego (zarówno procesów wytwarzania energii, jak i pozyskania surowców energetycznych).
- Powyższe fakty obrazują dystans jaki dzieli polską energetykę od krajów wysokorozwiniętych. Zarysowują przy tym pole możliwych (i niezbędnych) zmian, które muszą towarzyszyć racjonalizacji polskiego systemu energetycznego. Jednym z głównych elementów reformy polskiej energetyki jest nowe Prawo energetyczne. W istotny sposób będzie ono wpływać na możliwość rozwiązania najważniejszych problemów ekologicznych Polski.

Szkody ekologiczne powodowane przez energetykę

Wytwarzanie energii zawsze było działalnością odbijającą się niekorzystnie na środowisku przyrodniczym. Nie można ludzić się, że energetyka może pracować w sposób ekologicznie obojętny. Problemem pozostaje jednak skala niekorzystnych zmian i oddziaływań. Zagrożenia towarzyszące produkcji energii często przekraczają możliwości adaptacyjne przyrody. Zagrożenia te mają różny wymiar ze względu na ich charakter i zasięg ich oddziaływania. Do najpoważniejszych problemów ekologicznych towarzyszących rozwojowi polskiej energetyki należą:

- zasięg ponadkrajowy: emisje gazów cieplarnianych (przede wszystkim CO₂, także CO i NO_x); emisje gazów przyczyniających się do powstawania kwaśnych deszczy (SO₂ i NO_x);
- zasięg krajowy: zanieczyszczenia pyłowe, emisje SO₂, NO_x; zanieczyszczenie rzek słonymi wodami kopalnianymi;
- zasięg lokalny bądź regionalny: emisje pyłowe i gazowe z obiektów energetycznych; emisje niskokominowe; szkody górnicze; odpady - hałdy górnicze i elektrowniane; degradacja gleb przez kopalnie odkrywkowe; zakłócanie stosunków wodnych; wzmożony pobór i zanieczyszczenie wód.

Zakłady sektora energetycznego stanowią najliczniejszą grupę wśród przedsiębiorstw umieszczonych przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska na Liście 80 największych trucicieli. W gronie tym znalazły się 3 kopalnie węgla brunatnego (Bełchatów, Konin, Turów), 3 kopalnie węgla kamiennego (Czeczott, Piast, Ziemowit), 12 elektrowni i elektrociepłowni oraz koksownie w Dąbrowie Górniczej i Zdzeszowicach, a także Petrochemia plocka.

Proekologiczne uregulowania w energetyce

Jednym z głównych celów zarówno polityki energetycznej, jak i polityki ekologicznej powinno być dążenie do szybkiej minimalizacji szkód ekologicznych powodowanych działalnością sektora energetycznego. Służyć temu powinno odpowiednie ustawodawstwo i uregulowania prawne, w tym między innymi Prawo energetyczne. Regulacja na rzecz ochrony środowiska obejmować może działania na wszystkich etapach procesu wytwarzania, dystrybucji i użytkowania energii. Zgodnie z filozofią

unikania zanieczyszczeń i zapobiegania u źródła powinny one układać się w następującym ciągu hierarchicznym (począwszy od działań najbardziej pożądanых):

* **ograniczanie zużycia energii** - osiągnane zarówno poprzez ograniczanie i kształtowanie popytu (np. poprzez normy sprawności urządzeń) oraz eliminację strat;

* **produkcja energii w sposób mniej uciążliwy dla środowiska** - służyć temu powinny:

- zmiana bilansu zużycia nośników energii w kierunku większego udziału nośników mniej polutogennych (tj. gaz, olej opałowy, biopaliwa);

- poprawa jakości paliwa (wymuszana np. zakazem spalania paliw o zawartości szkodliwych związków przewyższającej określoną normę);

- poprawa procesów spalania (spowodowana np. obowiązkiem stosowania kotłów fluidalnych);

- oczyszczanie produktów spalania (normy limitujące dopuszczalną zawartość szkodliwych związków w gazach odlotowych).

Pełnej realizacji tych celów, obok regulacji o charakterze normatywnym, mogą służyć różnorodne **instrumenty finansowe**: podatki, opłaty i kary za użytkowanie środowiska i odprowadzanie zanieczyszczeń, zbywalne pozwolenia na emisję.

Dodatkowo istotnym elementem regulacji znajdującym zastosowanie w skali regionalnej i lokalnej jest procedura lokalizacji inwestycji. Niewłaściwa lokalizacja, np. zagrażająca ujęciom wody pitnej, może spotęgować niekorzystne (a nieuniknione) efekty ekologiczne. Zapobieganiu takim przypadkom służyć mają procedury **oceny oddziaływania na środowisko**.

Prawo energetyczne nie musi odnosić się do wszystkich powyższych sfer (i tego nie czyni), ważne jednak by pozostawało w zgodności z regulacjami szczegółowymi zajmującymi się powyższymi problemami, a także z *Polityką ekologiczną państwa*.

Polityka ekologiczna państwa

Polityka ekologiczna państwa - podstawowy dokument przedstawiający założenia nowego podejścia do problemów ochrony i kształtowania środowiska, zgodnego z koncepcją ekorozwoju przygotowana została przez Radę Ministrów w 1990 r., a następnie przyjęta uchwałą Sejmu.

Nowa polityka ekologiczna wychodzi z założenia, że uzyskanie istotnych efektów w ochronie środowiska wymaga daleko idącej przebudowy tych dziedzin gospodarki, które w największym stopniu przyczyniają się do jego degradacji. Energetyka wymieniona tu została na pierwszym miejscu. W sektorze tym za niezbędne uznano:

- efektywne użytkowanie i oszczędzanie energii we wszystkich sektorach gospodarki narodowej;

- poprawę jakości węgla (wzbogacanie, odpirytowanie, wytwarzanie paliwa bezdymnego);

- modernizację technik spalania w elektrowniach węglowych i przechodzenie na techniki ekologicznie bezpieczniejsze, tj. spalanie fluidalne, wprowadzanie do paliw dodatków obniżających emisję zanieczyszczeń;

- stopniową zmianę struktury zużycia nośników energii w kierunku nośników mniej szkodliwych;

- instalowanie urządzeń do redukcji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych i właściwą ich eksploatację;
 - tworzenie warunków do korzystania z niekonwencjonalnych źródeł energii;
 - powołanie Agencji Poszanowania Energii;
 - prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie oszczędnego użytkowania energii.
- Polityka ekologiczna państwa* stwierdza również, że energetyka jądrowa - ze względów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych - nie powinna być traktowana jako alternatywa dla innych źródeł energii w Polsce, przynajmniej w najbliższym horyzoncie czasowym.

Obok powyższych - często ogólnikowych - wytycznych *Polityka ekologiczna państwa* postawiła również cele konkretne: do 2000 r. obniżenie o 30% w stosunku do 1980 r. emisji SO₂ (do poziomu 2,9 mln t/r) i NO_x (obniżenie o 10% do poziomu 1,3 mln t/r) oraz podniesienie stopnia odpylania przemysłowych gazów odlotowych do poziomu 96%. Cele te postawione zostały w stosunku do całej gospodarki, biorąc pod uwagę, iż ich osiągnięcie ma się dokonać głównie przez restrukturyzację sektora energetycznego, skala oczekiwanej redukcji zanieczyszczeń wytwarzanych przez energetykę będzie oczywiście znacznie większa.

Przyjęcie *Polityki ekologicznej państwa* zbiegło się z przedstawieniem przez Ministerstwo Przemysłu *Założeń polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990 - 2010*, które nie zaproponowały żadnych istotnych zmian w podejściu do polityki energetycznej państwa, przedstawiając wizję rozwoju potrzeb energetycznych i sposobu ich zaspakajania w sposób typowy dla minionej epoki, jednocześnie nie przewidywały możliwości spełnienia wymogów *Polityki ekologicznej* w odniesieniu do wielkości redukcji emisji CO₂ i NO_x.

Dokument ten w sposób krytyczny odebrany został przez Sejm. *Założenia...* zostały odrzucone i ocenione jako opracowanie niewystarczające, ze względu na brak powiązań z priorytetami polityki ekologicznej, niedostateczne uwzględnienie procesów racjonalizacji użytkowania energii, nadmierny przewidywany wzrost zużycia energii pierwotnej w kraju. W podjętej stosownej uchwale (Uchwała Sejmu RP z dnia 9.11.1990 w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r.) Sejm wypowiedział się ponadto za poprawą jakości użytkowanego węgla oraz zmniejszaniem jego udziału w bilansie energetycznym kraju, budową elektrowni z pełnym zabezpieczeniem środowiska oraz działaniami na rzecz efektywnego użytkowania energii. Uchwała stwierdziła wprost: "Ochrona środowiska powinna być podstawowym czynnikiem warunkującym wybór technologii energetycznych".

Za najpilniejsze zadania w zakresie regulacji prawnej i rozwiązań organizacyjnych Sejm ponadto uznał:

- powołanie Agencji Poszanowania Energii podległej Prezesowi Rady Ministrów - jako pierwszego etapu tworzenia centralnego organu odpowiedzialnego za prowadzenie kompleksowej polityki energetycznej państwa;
- wprowadzenie standardów użytkowania paliw i energii oraz rynkowych mechanizmów na rzecz efektywnego jej użytkowania;
- wprowadzenie w ciągu dwóch lat struktury cen paliw i energii, odzwierciedlającej strukturę kosztów ich pozyskania;

- nowelizację ustawy o gospodarce energetycznej, obejmującą również zadania elektroenergetyki i uzgodnienie jej z *Polityką ekologiczną państwa*.

Dopiero obecnie przedstawiony został projekt Prawa energetycznego, a także towarzyszące mu nowe *Założenia polityki energetycznej*, które uznać można za zgodne z duchem sejmowej uchwały. Program przedstawiony w *Założeniach...* uznaje minimalizację problemów związanych z niekorzystnym oddziaływaniem energetyki na środowisko za jeden z podstawowych celów strategicznych polityki energetycznej, obok zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, prokonkurencyjnej reorganizacji i restrukturyzacji krajowego przemysłu paliwowo-energetycznego oraz wzrostu ogólnej efektywności wykorzystania energii. Przyjęte kierunki rozbudowy, modernizacji i restrukturyzacji krajowego przemysłu paliwowo-energetycznego uzgodnione zostały z priorytetami polityki ekologicznej.

Przyjęty scenariusz zakłada docelowo zbliżenie struktury wytwarzania dochodu narodowego w Polsce do struktury typowej dla krajów rozwiniętych, o podobnym potencjale demograficznym. W założeniach dotyczących rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej przyjmuje się znaczne ograniczenie produkcji wyrobów energochłonnych, a także szeroką racjonalizację użytkowania energii w sferze produkcyjnej, usługach i sektorze mieszkaniowym. Oszczędności możliwe do osiągnięcia tą drogą szacuje się na 33-60 mln tpu/r.

Zdecydowane zmniejszenie energochłonności polskiej gospodarki prowadzić ma w rezultacie do oszczędności w zużyciu paliw i energii i jednoczesnego ograniczenia emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu. Realizacji celów ekologicznych sprzyjać ma również zakładana tendencja zmniejszania udziału paliw stałych i zwiększenia zużycia paliw ciekłych i gazowych oraz wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii.

Jednocześnie przewiduje się stosowanie paliw stałych o podwyższonych parametrach ekologicznych. Na lata 1995 - 2010 przewiduje się stabilizację wydobywania węgla kamiennego na poziomie 115-120 mln tpu/r i węgla brunatnego na poziomie 20 mln tpu/r, przy czym niższe jakościowo gatunki węgla mają być poddawane odsiarczaniu i wzbogacaniu. Zakłada się zatem, że węgiel kamienny i brunatny pozostanie głównym źródłem pozyskiwania energii. W ogólnym bilansie udział tych dwu paliw będzie wynosił 73% w 1995 r., 67% w 2000 r. i 62% w roku 2010.

Wprowadzenie w przyszłości zaostrzonych wymagań w zakresie norm emisji SO₂ i NO_x i/lub zwiększenie opłat za emisję CO₂ (co jest możliwe w świetle zobowiązań podejmowanych przez Polskę na arenie międzynarodowej) w istotny sposób wzmogłoby z pewnością tendencję do wypierania paliw węglowych ropą naftową i gazem ziemnym.

Obok powyższych przemian w strukturze zużycia paliw dla osiągnięcia wymaganego stopnia redukcji emisji niezbędne będą również inwestycje w technologie bezpośrednio neutralizacji zanieczyszczeń (odsiarczanie i odazotowanie spalin, spalanie fluidalne).

Do roku 2010 na cele te (przy zachowaniu dotychczasowych standardów emisji) elektrownie będą musiały wydać łącznie blisko 4 mld USD. Przyjęcie ostrzejszych standardów wynikających np. z konieczności dotrzymania zobowiązań wynikających z przyjęcia II Protokołu Siarkowego wymagać będzie dodatkowych nakładów inwestycyjnych w wysokości co najmniej 7,6 mld USD (Janiczek, Frydrychowski 1994).

Projekt ustawy Prawo energetyczne wobec problemów ekologicznych

Na obecnym kształcie polskiej energetyki w dominującym stopniu zaważył okres gospodarki centralnie sterowanej. Przyczynił się on do powstania silnie scentralizowanej struktury energetyki, państwowego monopolu na wszystkich etapach wytwarzania i ogólnie ustalanych (na zaniżonym poziomie) cen energii. Ponadto system ten w znikomym stopniu przykładał wagę do problemów ekologicznych związanych z energetyką. Po roku 1989, wraz z falą przemian ustrojowych nastąpiła w Polsce znacząca zmiana modelu funkcjonowania całej gospodarki, w tym i energetyki. Jednak pomimo podjętych działań restrukturyzacyjnych obecne struktury organizacyjne sektora energetycznego są w dalszym ciągu silnie zmonopolizowane, a własność państwowa zachowuje dominującą pozycję.

Przedstawiony przez rząd projekt ustawy Prawo energetyczne stanowi ma podstawę kompleksowych przemian strukturalnych, które w zamierzeniach swych objąć mają techniczne, ekonomiczne, ekologiczne i organizacyjne aspekty funkcjonowania energetyki.

W proponowanych w nowej polityce energetycznej rozwiązaniach przewiduje się znacznie mniejszy bezpośredni wpływ rządu na działania sektora energetycznego. Większość dużych przedsiębiorstw państwowych ma być zastąpiona przez samodzielne spółki akcyjne działające w warunkach konkurencji. Obszary monopolu zostałyby znacznie ograniczone i obejmowałyby jedynie takie elementy struktury jak sieci energetyczne wysokiego napięcia czy centralny przesył gazu (monopole naturalne).

Docelowy model funkcjonowania sektora energetycznego promuje konkurencję, zakłada przy tym wycofywanie się państwa z funkcji właścicielskich, a położenie większego nacisku na tworzenie odpowiednich ram prawnych (regulacji), którym poddana ma być działalność energetyki. Projekt ustawy Prawo energetyczne stwarza podstawy prawne, bez których przemiany te nie będą możliwe.

Można oczekiwać, że docelowy model funkcjonowania energetyki będzie korzystniejszy z punktu widzenia interesów ekologii. Rozdzielenie funkcji właścicielskiej i kontrolnej, urealnienie cen energii, wprowadzenie konkurencji i mechanizmów sprzyjających efektywniejszemu wykorzystaniu energii powinno przynieść wymierne korzyści dla środowiska.

Ponadto projekt ustawy wielokrotnie odnosi się wprost do problemów o charakterze ekologicznymi. Art 1, pkt 2 uznaje konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska w działalności energetyki za jeden z podstawowych celów ustawy.

Stwierdza także, że *Założenia polityki energetycznej państwa* - uchwalane przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia - muszą odnosić się do działań w zakresie ochrony środowiska oraz rozwoju niekonwencjonalnych źródeł energii (art. 15).

Z kolei art. 39 wyliczający zakres spraw, które powinny zostać określone koncesją na prowadzenie działalności energetycznej stanowi, że koncesja może (choć nie musi) ustalać obowiązki dotyczące ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności. A art. 40 stwierdza, że udzielenie koncesji może zostać uzależnione od złożenia zabezpieczenia majątkowego na wypadek roszczeń wobec ubiegającego się o koncesję, które mogą pojawić się w wyniku szkód ekologicznych spowodowanych działalnością wnioskodawcy. Organ regulacyjny ma prawo cofnąć

wydaną koncesję jeśli prowadzona działalność rażąco uchybia warunkom ustalonym w koncesji - przepis ten może mieć zastosowanie także do uchybień natury ekologicznej. Istotne znaczenie dla spraw ochrony środowiska mają również zapisy odnoszące się do cen energii. Projekt przewiduje, że najdalej w ciągu 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy zostaną one całkowicie uwolnione. Spodziewać się można, że urealnienie cen energii będzie miało korzystne efekty ekologiczne, zwłaszcza, że art. 47 projektu ustawy stwierdza, że taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej powinny być ustalane na takim poziomie, który zapewni będzie pokrycie kosztów działalności przedsiębiorstw również w dziedzinie ochrony środowiska. Ponadto ustala się, że taryfy na energię mogą uwzględniać koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsięwzięć zmierzających do zmniejszania zużycia energii przez użytkowników końcowych (jako alternatywę dla budowy nowych źródeł energii) oraz przedsięwzięć związanych z rozwojem energetyki niekonwencjonalnej. W ten sposób pojawia się zachęta do aktywnej polityki kształtowania popytu na energię a nie wyłącznie zwiększania podaży. Rozwiązania takie, zwane DSM - od ang. *Demand Side Management* dają dobre rezultaty w Stanach Zjednoczonych.

Rozdział szósty projektu ustawy poświęcony instalacjom i urządzeniom, obok ogólnego zapisu mówiącego, że projektowanie, produkcja, import, budowa i eksploatacja urządzeń i instalacji energetycznych powinny zapewniać racjonalne i oszczędne zużycie paliw i energii, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska (art. 52) daje podstawę do wprowadzenia specjalnych certyfikatów efektywności energetycznej dla urządzeń. Szczegółowe wymagania określić ma w drodze rozporządzenia Minister Przemysłu i Handlu. Urządzenia o niewystarczającej efektywności (nadmiernie energochłonne) nie będą mogły być wprowadzane na rynek. Postępowaniem tym w pierwszej kolejności mają być objęte urządzenia chłodnicze gospodarstwa domowego oraz kotły grzewcze.

Reasumując, stwierdzić można, że projekt ustawy prawo energetyczne wnosi szereg rozwiązań (takie jak kontrola zgodności działalności energetycznej z wymogami ochrony środowiska za pośrednictwem koncesji, zachęty do efektywniejszego użytkowania energii), które wraz ze zreformowaną strukturą organizacyjną energetyki powinny przyczynić się do zmniejszenia presji na środowisko ze strony tego sektora.

Źródła:

Albinowski S. - *Pułapka energetyczna gospodarki polskiej*, KAW, Warszawa 1988;
Ochrona Środowiska, Główny Urząd Statystyczny (1994);
Polityka ekologiczna państwa, MOŚZNIŁ, Warszawa 1992;
Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r., Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1995.

Opracował: Mirosław Sobolewski