

# Charakter prawny uprawnień kontrolnych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki



**Michał Domagała**

*Doktor nauk prawnych, adiunkt Katedry Nauki Administracji Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Specjalizuje się w prawie energetycznym oraz zagadnieniach związanych z regulacją działalności gospodarczej. Radca prawny.*

## **Control Powers of the President of the Energy Regulatory Office. Legal Aspects**

*The theme of the article is to analyze the control powers of the President of Energy Regulatory Office. The aim of this paper is to answer a question whether these powers belong to the category of regulatory measures or they are merely a manifestation of the normal activity of the government administration. In this paper the author presents the characteristics of regulation and discusses two types of powers of control that are implemented by the President of ERO. These are powers exercised within the "REMIT control" and related to the exercise of economic activities in the production, marketing, storage and import analysis concludes. The of liquid fuels in Poland that the control powers of the President of the Energy Regulatory Office, due to the objective, which is the creation and protection of a competitive energy market can be classified as a category of regulatory action.*

### **I. Wprowadzenie**

Określenie pozycji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>1</sup> w strukturze organów administracji publicznej nie budzi w zasadzie żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Jest to centralny organ administracji rządowej<sup>2</sup> wykonujący zadania

z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji<sup>3</sup>. Pewne wątpliwości pojawiają się natomiast przy próbie określenia cech środków prawnych stosowanych przez Prezesa URE. Należy zauważyć, że zarówno analiza zakresu kompetencji powierzonych temu organowi, jak i definicja regulacji zawarta w prawie energetycznym nie pozwalają na precyzyjne określenie, które z powierzonych zadań mają

1 Dalej także: Prezes URE.

2 Art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), dalej: u.p.e., prawo energetyczne.

3 Art. 21 ust. 1 u.p.e.

charakter *stricte* regulacyjny, a które są zwykłymi instrumentami prawnymi stosowanymi czy też wykorzystywanymi także przez inne (nieregulacyjne) organy administracji publicznej. Przy tej okazji rodzi

może powodować nieskuteczność podejmowanych działań, ich dublowanie lub, co gorsza, rozmycie odpowiedzialności za ich niepodjęcie lub niewłaściwe realizowanie.



**Zbyt szeroko określona rozpiętość zadań może skutkować spowolnieniem podejmowanych działań. Przypisanie zaś organom regulacyjnym, wyłącznie ze względu na realizowany cel, kompetencji z reguły powierzanych innym organom administracji może powodować nieskuteczność podejmowanych działań, ich dublowanie lub, co gorsza, rozmycie odpowiedzialności za ich niepodjęcie lub niewłaściwe realizowanie.**

się pytanie, czy w ogóle dopuszczalne jest stwierdzenie, że istnieją swoiste środki prawne przypisane wyłącznie regulacji. Być może tym, co ją wyróżnia, jest jej cel oraz „obszar” stosowania. Uznanie tego założenia za prawdziwe musi skutkować twierdzeniem, że każdy środek prawny (w tym także kontrola) jest właściwy regulacji, jeżeli tylko służy jej celowi i jest realizowany przez organy regulacyjne. Uzasadniałoby to również przyznawanie szerokich kompetencji organom regulacyjnym, jeżeli miałyby się to przyczynić do realizacji celów regulacyjnych.

W tym wypadku rozstrzygnąć jednak należy, czy nie wpływa to negatywnie na sprawność funkcjonowania tych organów. Zbyt szeroko określona rozpiętość zadań może, jak się wydaje, skutkować spowolnieniem podejmowanych przez nie działań. Przypisanie zaś organom regulacyjnym, wyłącznie ze względu na realizowany cel, kompetencji z reguły powierzanych innym organom administracji

Przykładem pomocnym w rozstrzygnięciu przedstawionego problemu badawczego jest zakres uprawnień kontrolnych Prezesa URE. Analiza ich zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego, w szczególności odnosząca się do nowelizacji prawa energetycznego<sup>4</sup>, może pozwolić na jasne określenie, czy zasadne jest – z punktu widzenia celów regulacji oraz standardów prakseologicznych – powierzanie Prezesowi URE kolejnych uprawnień kontrolnych. Warunkiem koniecznym osiągnięcia celów opracowania będzie również przedstawienie w pierwszej kolejności cech regulacji – co pozwoli

4 W tym przypadku należy przede wszystkim wziąć pod uwagę ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1165) oraz ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1618).

na określenie właściwości, którymi powinny charakteryzować się środki prawne, z wykorzystaniem których może być ona realizowana.

## II. Regulacja jako forma działania organów administracji publicznej

Doktryna prawa energetycznego wskazuje, że regulację należy traktować jako złożoną konstrukcję, której elementem jest prawnie zdeterminowany sposób podejmowania decyzji przez niezależny organ regulacyjny<sup>5</sup>. Cechą wyróżniającą i zarazem warunkującą regulację jako swoistą metodę działania jest, jak łatwo zauważyć, model działania organów państwa (w tym przede wszystkim organów administracji) oraz ich niezależność. Wskazane elementy są tak samo istotne, jednak wystarczające dla osiągnięcia założeń badawczych opracowania jest odniesienie się wyłącznie do pierwszego z nich.

nie dla realizacji dobra wspólnego. Należy przez to rozumieć ogólny kierunek działania, wokół którego skupiają się specyficzne zadania, cele, kompetencje, formy działania i zasady określone przez przepisy prawa<sup>7</sup>. Jeżeli organy państwa działają w sferze gospodarczej, sprawowanie czy też wykonywanie przez nie funkcji regulacyjnej nie będzie niczym innym jak realizowaniem celów gospodarczych państwa za pomocą właściwych im środków prawnych. Skoro jednak kryterium celu gospodarczego ma wyróżniać regulację spośród innych funkcji wykonywanych przez administrację gospodarczą, wskazać należy na ich odrębność. Powinny one przynajmniej z założenia być odmienne od tych będących podstawą działań np. w obszarze reglamentacyjnym czy policyjnym<sup>8</sup>.

Tym, co wyodrębnia regulację spośród innych funkcji administracji gospodarczej, jest konieczność podejmowania działań sprowadzających się



**Jeżeli organy państwa działają w sferze gospodarczej, sprawowanie czy też wykonywanie przez nie funkcji regulacyjnej nie będzie niczym innym jak realizowaniem celów gospodarczych państwa za pomocą właściwych im środków prawnych.**

Cechą, która – jak się wydaje – w głównej mierze determinuje regulację jako przejaw aktywności organów administracji publicznej, jest jej cel<sup>6</sup>. Wyznacza on funkcję organów państwa, jaką powinny one peł-

do bezpośredniego determinowania zachowań typowo rynkowych<sup>9</sup>, i to we wszystkich aspektach funkcjonowania tego rynku, tj. kwestiach związa-

5 W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 55.

6 R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjno-prawne* (w:) L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej, Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 259.

7 K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 314.

8 M. Domagała, *Obowiązek współpracy gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych*, Lublin 2016, s. 175.

9 K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne...*, dz. cyt., s. 316.

nych z jego działaniem na zasadach konkurencji, zapewnieniem dostępności oraz powszechności świadczonych na nim usług, czy też możliwości na nim funkcjonowania przez gwarancję mechanizmów wejścia na rynek.

Można więc uznać, że cechą wyróżniającą regulację jest właśnie determinowanie<sup>10</sup> zachowań rynkowych przy pomocy środków administracyjnoprawnych<sup>11</sup>. Przy czym te trzy elementy należy traktować łącznie, jako swego rodzaju macierz. Gdyby bowiem analizować je osobno, nie mogłyby się wyróżniać spośród innych funkcji administrowania gospodarczego. Determinowanie, rozumiane także jako stosowanie środków władczych, stanowi również cechę reglamentacji gospodarczej, nawet wtedy, gdy przypisujemy mu cechy prospektywności, czyli nakierowania na osiągnięcie określonego celu<sup>12</sup>. Kontrola czy też nawet kreowanie (choć w ograniczonym zakresie) pewnych zachowań rynkowych stanowi np. przedmiot funkcji realizowanej w ramach ochrony konkurencji i konsumentów. Co więcej, wykonywanie tej ostatniej kategorii zadań wiąże się często ze stosowaniem tej samej metody jak w przypadku regulacji, to jest władczej i uznaniowej ingerencji w typowo gospodarcze decyzje przedsię-

biorców. Dlatego też dyskusyjne jest uznanie jej za typowo regulacyjną<sup>13</sup>. Nie jest uprawnione przyjęcie, że tym, co odróżnia regulację od innych działań organów państwa, jest jej przedmiot, czyli sektory infrastrukturalne. Na tym obszarze realizowane są bowiem, często z równą intensywnością, funkcje policyjne czy też reglamentacyjne lub nawet pomocnicze państwa.

Tym, co wyróżnia metodę regulacyjną (określa ją jako swoistą, czy też przypisaną przede wszystkim, choć nie wyłącznie regulacji), a przez to samą regulację, jest działanie *ex ante* realizowane przez niezależny organ<sup>14</sup>. W tym wypadku wskazane przesłanki również należy analizować łącznie. Wśród nich jako pierwszą trzeba wymienić wymóg „działania”. Regulację musi cechować aktywność, nakierowanie na osiągnięcie założonego celu, jednak nie przez bierne obserwowanie administrowanego obszaru. Musi ją cechować inicjatywa, polegająca na kreowaniu określonych zachowań pożądaných z punktu widzenia interesu publicznego, osiąganych przy pomocy środków zarówno władczych, jak i niewładczych. Dlatego właśnie można mówić o determinowaniu zachowań jako przymiocie regulacji, co także przesądza o konieczności działania *ex ante*.

W związku z powyższym zasadne jest analizowanie regulacji w jej dwóch ujęciach, szerszym i węższym<sup>15</sup>. Można więc określać regulację jako stosowanie wszelkich działań mających wpływ na funkcjonowanie sektora energetycznego, czyli np. stanowienie prawa, władcze działania administracji publicznej oraz sprawowanie kontroli nad tym działaniem przez sądy, a także działania niewładcze.

W ujęciu węższym, tak jak to określa prawo energetyczne, przez regulację należy rozumieć stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów

10 Warto rozważyć, czy nie byłoby tu uprawnione zamiennie użycie sformułowania: „sterowanie” rynkiem przy użyciu środków prawnych. Wydaje się jednak, że oprócz pejoratywnych konotacji związanych z funkcjonowaniem gospodarki centralnie planowanej takie określenie sugerować by mogło wyeliminowanie elementu wolnościowego z rynku, tj. brak możliwości swobodnego podejmowania decyzji przez uczestników rynku – a tak przecież w istocie nie dzieje się na rynkach regulowanych. Pamiętając jednak, że wolność gospodarcza (również za sprawą obowiązku współpracy gospodarczej) jest niekiedy bardzo istotnie ograniczona, nie należy przy tym zapominać o paradoksie regulacyjnym, zgodnie z którym nakładanie kolejnych obowiązków na uczestników rynku ma na celu przede wszystkim zwiększenie na nim obszaru swobody działalności gospodarczej.

11 J. Walulik, *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego*, Warszawa 2013, s. 110.

12 T. Długosz, *Funkcje administracji gospodarczej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013, s. 705.

13 K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne...*, dz. cyt., s. 316. Autorzy wskazują jednak, że nie jest to kryterium całkowicie precyzyjne.

14 W. Hoff, *Prawny model...*, dz. cyt., s. 50.

15 J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 43.

odbiorców<sup>16</sup>. Biorąc pod uwagę uprzednio przeprowadzone rozważania, łatwo zauważyć, że definicja ta nie oddaje w pełni cech regulacji, zwłaszcza w zakresie metody oraz organu, który ją realizuje. Wskazuje ona co prawda na koncesjonowanie jako jeden ze środków regulacyjnych, z tym że – jak już wykazano – nie wyróżnia on regulacji spośród innych funkcji wykonywanych przez organy

Niestety zarówno przytoczona definicja regulacji, jak i wskazanie organu, który ma ją realizować, nie odnoszą się w żaden sposób do zagadnienia działania *ex ante* jako podstawowej cechy regulacji, co należy uznać za uchybienie<sup>19</sup>. Należy jednak zauważyć, że wskazanie tej cechy musiałoby się wiązać z określeniem środków prawnych, które mogłyby być stosowne *ex ante*. To z kolei napotkałoby na



## Regulację musi cechować aktywność, nakierowanie na osiągnięcie założonego celu, jednak nie przez bierne obserwowanie administrowanego obszaru. Musi ją cechować inicjatywa, polegająca na kreowaniu zachowań pożądaných z punktu widzenia interesu publicznego, osiąganých przy pomocy środków zarówno władczých, jak i niewładczých.

administracji gospodarczej, stanowiąc również jeden z podstawowych, jeśli nie swoistých środków prawnych w dziedzinie reglamentacji gospodarczej. Jeżeli chodzi natomiast o podmiot, który pełnić ma funkcję regulatora, konieczne jest odwołanie się do odrębnych unormowań prawa energetycznego wskazujących na Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jako organ właściwy w sprawach regulacji paliwami i energią oraz promowania konkurencji<sup>17</sup>. Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z prawem energetycznym oraz polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii<sup>18</sup>.

trudność w postaci braku możliwości przypisania wyłącznie tej cechy środkiem prawnym, którymi dysponuje Prezes URE w wykonywaniu funkcji regulacyjnych<sup>20</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące istoty regulacji dokonywane pod kątem określenia jej funkcji oraz związanych z tym zadań organów administracji publicznej<sup>21</sup>, uwzględniając jednocześnie jej zakres przedmiotowy i podmiotowy, należy stwier-

16 Art. 3 pkt 15 u.p.e.

17 Art. 21 ust. 1 u.p.e.

18 Art. 23 ust. 1 u.p.e.

19 R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego* (w:) M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 118.

20 M. Swora, *Komentarz do art. 3 u.p.e.* (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 233.

21 Tamże, s. 232.

dzić, że można wyróżnić kilka jej modeli<sup>22</sup>, w tym m.in. regulację techniczną. Polega ona na określeniu i kontrolowaniu zasad funkcjonowania rynku, w tym wydawaniu koncesji oraz stosowaniu kar, co pozwala na osiągnięcie równowagi interesów uczestników rynku, zapewnienie im bezpieczeństwa, ochrony prywatności, stabilności finansowej oraz ochrony środowiska.

W tak określone funkcje regulacyjne w sposób uzasadniony wpisuje się powierzenie Prezesowi URE kompetencji kontrolnych. Co do zasady jednak ich nadrzędnym celem (obok identyfikowania potencjalnych niezgodności stanu faktycznego ze stanem pożądanym) powinno być weryfikowanie realizacji celów regulacyjnych, którymi w przypadku obszaru aktywności Prezesa URE jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędności i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii<sup>23</sup>. W oparciu o ten schemat musi następować powierzenie uprawnień kontrolnych Prezesowi URE, tak aby ten, prowadząc kontrolę (oczywiście przy poszanowaniu zasady praworządności), badał zachowania zobowiązanych podmiotów pod kątem zgodności z prawem, ale także w odniesieniu do celów regulacji.

Odpowiedź na pytanie, czy Prezes URE, wykonując kompetencje kontrolne, realizuje cele regulacyjne, czy też wyłącznie wypełnia swoje funkcje w ra-

mach „zwykłej” administracji gospodarczej, można uzyskać w wyniku analizy dwóch najbardziej charakterystycznych rodzajów jego aktywności w tej dziedzinie. Są to działania wykonywane w ramach kontroli REMIT<sup>24</sup> oraz te związane z postępowaniem w przedmiocie wydawania koncesji uprawniającej do wykonywania działalności gospodarczej. Jako przykład posłuży tu działalność gospodarcza związana z wytwarzaniem, obrotem, magazynowaniem i przywozem paliw ciekłych na teren Rzeczypospolitej Polskiej.

### III. Uprawnienia Prezesa URE w przedmiocie kontroli transakcji na hurtowych rynkach energii

Uprawnienia kontrolne Prezesa URE w ramach obowiązków określonych przez rozporządzenie 1227/2011 REMIT<sup>25</sup> zakwalifikować można do technicznego wymiaru regulacji. W tym wypadku cele prowadzonej kontroli są bez wątpienia zgodne z celami regulacji. Czynności kontrolne oraz monitoring transakcji służą bowiem integralności i przejrzystości hurtowych rynków energii oraz pobudzeniu leżącej w interesie odbiorców końcowych otwartej i uczciwej konkurencji. Potwierdzenie wskazanej tezy wymaga jednak szerszego odniesienia się zarówno do *ratio legis* powstania tych unormowań, jak i zakresu przedmiotowego i podmiotowego uprawnień kontrolnych Prezesa URE.

Celem analizowanych regulacji jest przede wszystkim wyeliminowanie stosowania manipulacji na hurtowych rynkach energii oraz wykorzystywania informacji wewnętrznych<sup>26</sup>. Inaczej rzecz

22 W dokumencie *Global Forum on Competition. The Relationship Between Competition Authorities and Sectoral Regulators*, DAF/COMP/GF (2005), OECD, s. 4. zasoby: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (dostęp 10 lipca 2015), wyróżnione zostały następujące rodzaje regulacji: regulacja techniczna, regulacja dostępu do infrastruktury sieciowej, regulacja rynków detalicznych, regulacja usług publicznych, regulacja określająca zasady rozwiązywania sporów oraz regulacja ochrony konkurencji. Raport ten przytaczany jest również przez M. Sworę (w:) tegoż, *Komentarz do art. 3 u.p.e....*, dz. cyt., s. 232.

23 Art. 1 ust.2 u.p.e.

24 Art. 23b, 23c u.p.e.

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz.Urz. UE L 326/1 z dnia 8 grudnia 2011 r.), dalej: rozporządzenie 1227/2011 REMIT, rozporządzenie REMIT.

26 Zgodnie z art. 1 pkt 1 rozporządzenia 1227/2011 REMIT „informacja wewnętrzna” oznacza informację o szczegółowym charakterze, która nie została podana do publicznej wiadomości, a która dotyczy – bezpośrednio lub pośrednio – jednego lub większej liczby produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym i która, jeżeli została podana do wiadomości publicznej, mogłaby znacząco wpłynąć na ceny

ujmując, polega to na przeciwdziałaniu sztucznemu kształtowaniu poziomu cen, który nie jest uzasadniony przez rynkowe siły podaży i popytu oraz który z reguły uzależniony jest także od faktycznej dostępności zdolności produkcyjnych, magazynowych lub transportowych. Wskazane manipulacje mogą przejawiać się przez<sup>27</sup>:

ski wewnętrzny rynek energii cechował się większą integralnością i przejrzystością, a także funkcjonował na zasadzie otwartej i uczciwej konkurencji. W tym celu w ramach trzech podstawowych form działań, polegających na zakazie wykorzystywania informacji wewnętrznych, zakazie manipulacji na rynku oraz monitorowaniu rynku przez Agencję



## Rozporządzenie REMIT wyraźnie wskazuje, że obok monitoringu wykonywanego przez działającą na szczeblu Unii ACER, istotną rolę w zapewnieniu skutecznego monitorowania rynków na szczeblu krajowym powinny odgrywać krajowe organy regulacyjne.

- składanie i wycofywanie fałszywych zamówień;
- rozpowszechnianie fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji lub plotek za pośrednictwem mediów, w tym internetu, lub innymi metodami;
- celowe dostarczanie fałszywych informacji przedsiębiorstwom skutkujące wprowadzeniem w błąd uczestników rynku działających na podstawie takich informacji;
- stwarzanie pozorów, jakoby dostępność mocy wytwórczych energii elektrycznej lub dostępność gazu ziemnego czy też dostępna zdolność przesyłowa były inne, niż są faktycznie technicznie dostępne, w przypadku gdy takie informacje mają (lub mogą mieć) wpływ na ceny produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym.

Rozporządzenie 1227/2011 REMIT ma więc na celu zapewnienie, aby rozbudowujący się europej-

ski rynek energii cechował się większą integralnością i przejrzystością, a także funkcjonował na zasadzie otwartej i uczciwej konkurencji. W tym celu w ramach trzech podstawowych form działań, polegających na zakazie wykorzystywania informacji wewnętrznych, zakazie manipulacji na rynku oraz monitorowaniu rynku przez Agencję

ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>28</sup> we współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi, realizowany jest podstawowy cel regulacji, czyli zapewnienie funkcjonowania konkurencyjnego rynku energii<sup>29</sup> poprzez stworzenie systemu raportowania transakcji zawieranych na rynkach hurtowych<sup>30</sup>.

Najbardziej istotną z punktu widzenia przedmiotu opracowania jest analiza ostatniego z wymienionych zagadnień. Dotyczy ona kontroli prowadzonej przez krajowe organy regulacyjne. Rozporządzenie REMIT wyraźnie wskazuje, że obok monitoringu wykonywanego przez działającą na szczeblu Unii ACER, istotną rolę w zapewnieniu skutecznego monitorowania rynków na szczeblu krajowym

<sup>28</sup> Dalej także: ACER.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat M. Radziński, *Wzmocnienie regulacji na hurtowych rynkach energii elektrycznej w świetle rozporządzenia UE Nr 1227/2011 (REMIT)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat T. Brzeziński, A. Mathews, *Obowiązki informacyjne wynikające z REMIT dla uczestników rynków energii elektrycznej i paliw gazowych*, „Nowa Energia” 2014, nr 4.

tych produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym.

<sup>27</sup> Motyw 13 preambuły rozporządzenia 1227/2011 REMIT.

powinny odgrywać właśnie krajowe organy regulacyjne. Dysponują one bowiem wiedzą w zakresie zmian występujących na rynkach energii w swoich krajach<sup>31</sup>. Dlatego poza uprawnieniami ACER wynikającymi z art. 7–9 rozporządzenia 1227/2011 REMIT<sup>32</sup> to na krajowych organach regulacyjnych spoczywa obowiązek zapewnienia przestrzegania zakazu wykorzystywania informacji wewnętrznych oraz manipulacji na rynku oraz wypełniania obowiązku podawania informacji wewnętrznej do wiadomości publicznej. W tym też zakresie państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia unormowań uprawniających do prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów<sup>33</sup>. Powinny one zapewniać<sup>34</sup>:

- możliwość uzyskania dostępu do wszelkich dokumentów, bez względu na ich formę, a także prawo otrzymania ich kopii;
- prawo żądania udzielenia odpowiedniej informacji;
- prawo przeprowadzenia kontroli na miejscu;
- prawo żądania udostępnienia istniejących rejestrów, w tym rejestru połączeń telefonicznych i przesyłu danych;
- prawo żądania zaprzestania działań sprzecznych z postanowieniami rozporządzenia 1227/2011 REMIT;
- prawo wnioskowania do sądu o zamrożenie lub zajęcie majątku;
- prawo żądania nałożenia przez sąd lub właściwy organ zakazu czasowego wykonywania zawodu.

Wskazane uprawnienia zostały przyznane Prezesowi URE w drodze ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>35</sup>. Jest on właściwy w sprawach przeprowadzania kontroli oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego manipulacji lub próby manipulacji oraz niezgodnego z pra-

wem wykorzystywania informacji wewnętrznych w zakresie produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, które nie są instrumentami finansowymi. W ramach prowadzonej kontroli upoważniony pracownik organu jest uprawniony do wstępu na grunt oraz do budynków, a także do żądania udostępnienia ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów niezależnie od ich formy, jeżeli są one związane z przedmiotem kontroli. W toku kontroli upoważniony pracownik może korzystać z pomocy organów Policji lub innych organów kontroli państwowej. W uzasadnionych przypadkach przebieg kontroli może być utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk<sup>36</sup>. Charakterystyczne dla prowadzonej przez Prezesa URE kontroli REMIT jest uprawnienie do zabezpieczenia dowodów zgromadzonych podczas kontroli, które mogą zostać pozostawione w wydzielonym lub oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym pomieszczeniu podmiotu kontrolowanego, lub złożenie, za pokwitowaniem udzielonym podmiotowi kontrolowanemu, na przechowanie w wyznaczonym miejscu<sup>37</sup>. Co więcej, Prezes URE w toku kontroli może wydać postanowienie o zajęciu akt, ksiąg lub wszelkiego innego rodzaju dokumentów kontrolowanego mogących stanowić dowód w sprawie, na czas nie dłuższy niż 7 dni. Na przedmiotowe postanowienie kontrolowanemu służy zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W ramach prowadzonej kontroli Prezes URE zobowiązany jest do współpracy z innymi organami administracji rządowej, w tym z Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>38</sup>.

Istotnym uprawnieniem Prezesa URE jest możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa manipulacji na rynku energetycznym, nabywania lub zbywania praw w obrocie hurtowym wbrew zakazowi, ujawnienia informacji lub nakłaniania do nabycia albo zbycia

31 Motyw 17 preambuły rozporządzenia 1227/2011 REMIT.

32 Są to: monitorowanie rynku, gromadzenie danych oraz rejestracja uczestników rynku.

33 Art. 13 ust. 1 rozporządzenia 1227/2011 REMIT.

34 Art. 13 ust. 2 rozporządzenia 1227/2011 REMIT.

35 Dz.U. z 2015 r., poz. 1618.

36 Art. 23d u.p.e.

37 Art. 23h ust. 2 u.p.e.

38 Art. 23m u.p.e.



praw wbrew nałożonemu zakazowi. Należy zauważyć, że penalizacja wskazanych czynów (np. dokonywanie manipulacji na rynku podlega grzywnie do 2500 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat) jednoznacznie wskazuje wagę, jaką ustawodawca przywiązuje do ochrony reguł funkcjonowania konkurencyjnego rynku energii.

Podsumowując rozważania dotyczące uprawnień kontrolnych Prezesa URE w ramach kontroli REMIT, warto podkreślić, że ich zakres przedmiotowy wpisuje się w całości w realizację celów regulacyjnych. Służą one bezpośrednio rozwojowi konkurencji, przeciwdziałaniu negatywnym skutkom naturalnych monopolii, a także równoważeniu interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Dokonywanie manipulacji na rynku hurtowym stanowi jaskrawy przykład praktyk naruszających konkurencję. Oznacza to, że powierzenie Prezesowi URE kompetencji kontrolnych w tym zakresie było jak najbardziej uzasadnione.

#### ***IV. Uprawnienia kontrolne Prezesa URE dotyczące wykonywania działalności gospodarczej związanej z paliwami ciekłymi***

Spośród uprawnień kontrolnych Prezesa URE na szczególną uwagę zasługują również te związane z wykonywaniem działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu, magazynowaniu, przeładunku, przywozie i obrocie paliwami ciekłymi<sup>39</sup>. Kompetencje w tym zakresie można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje kompetencje związane z faktem wykonywania działalności gospodarczej na podstawie koncesji, druga – związane z obowiązkiem wpisu do rejestru podmiotów przywożących. Dla pełnego wyjaśnienia cech kontroli prowadzonej przez Prezesa

URE w tym zakresie warto choćby pokrótce przedstawić wymagania związane zarówno z uzyskaniem koncesji, jak i obowiązkiem wpisu do rejestru.

W przypadku działalności gospodarczej związanej z paliwami ciekłymi uzyskania koncesji wymaga zarówno wytwarzanie tych paliw, obrót nimi, jak i magazynowanie oraz przeładunek w instalacjach służących ich magazynowaniu. Koncesji udziela Prezes URE po przeprowadzeniu postępowania koncesyjnego, w ramach którego może dokonać kontroli uprzedniej,<sup>40</sup> tj. zbadać, czy dane zawarte we wniosku koncesyjnym są prawdziwe lub inaczej rzecz ujmując, czy wnioskodawca spełnia warunki udzielenia koncesji. Prezes URE kontroluje więc np., czy przedsiębiorca dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź jest w stanie udokumentować możliwości ich pozyskania, czy ma możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności i czy zapewni zatrudnienie osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych<sup>41</sup>. W przypadku działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania paliw ciekłych lub obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą Prezes URE jest zobowiązany do zbadania w ramach kontroli uprzedniej istnienia dodatkowych pozytywnych i negatywnych przesłanek wydania koncesji. Do pozytywnych zaliczyć można m.in. konieczność posiadania siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz złożenie zabezpieczenia majątkowego<sup>42</sup>. Natomiast do przesłanek o charakterze negatywnym trzeba zaliczyć np. znajdowanie się w postępowaniu upadłościowym lub likwidacji, fakt cofnięcia koncesji w okresie trzech lat poprzedzających złożenie wniosku, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe mające związek z prowadzoną działalnością gospodarczą lub też, co istotne w kontekście tematu opracowania, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo skarbowe polegające na zmianie prze-

39 Art. 3 pkt 3b wskazuje, że paliwa ciekłe to – ciekłe nośniki energii (w tym zawierające dodatki), takie jak: półprodukty rafineryjne, gaz płynny LPG, benzyny pirolityczne, benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzyn do silników odrzutowych, paliwa typu nafty do silników odrzutowych, inne nafty, oleje napędowe, lekkie oleje opałowe i pozostałe oleje napędowe, ciężkie oleje opałowe, benzyny lakowe i przemysłowe, biopaliwa płynne (ciekłe).

40 Art. 50 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.), dalej także: u.s.d.g.

41 Art. 33 ust. 1 u.p.e.

42 Art. 33 ust. 1b u.p.e.

znaczenia paliw ciekłych, powodujące uszczuplenie należności publicznoprawnej wielkiej wartości, albo skazanie za takie przestępstwo skarbowe, gdy wartość przedmiotu czynu zabronionego jest wielka. Wskazana przesłanka istnieje również w sytuacji gdy inny podmiot, mający znaczący wpływ na kontrolowanego przedsiębiorcę lub sprawujący nad nim kontrolę albo współkontrolę, został w ciągu ostatnich 3 lat prawomocnie skazany za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe związane z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą<sup>43</sup>.

Kontrola następcza prowadzona przez Prezesa URE jest realizowana na zasadach ogólnych. Oznacza to, że w ramach tej kontroli analizowane są nie tylko szczegółowe wymagania związane z wykonywaniem konkretnego rodzaju działalności gospodarczej określone w przepisach prawa i samej koncesji, ale także takie wymogi jak wykonywanie działalności gospodarczej pod kątem bezpieczeństwa państwa i obywateli. W przypadku wykonywania działalności gospodarczej związanej z paliwami ciekłymi Prezes URE ma np. obowiązek zbadać, czy działalność gospodarcza w zakresie obrotu nimi prowadzona jest wyłącznie między przedsiębiorstwami posiadającymi koncesję<sup>44</sup> lub też czy usługi w zakresie magazynowania paliw ciekłych są świadczone na rzecz koncesjonariuszy lub podmiotów wpisanych do rejestru podmiotów przywożących, lub też czy sprzedaż paliw ciekłych z wykorzystaniem stacji kontenerowej realizowana jest wyłącznie w celu zaopatrzenia w paliwa ciekłe Sił Zbrojnych, jednostek pływających żegluga morskiej i śródlądowej, kolejnictwa oraz statków powietrznych lotnictwa cywilnego, a także w celu realizacji inwestycji o znaczeniu krajowym<sup>45</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że kontrola realizowana przez Prezesa URE ma przede wszystkim na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa obrotu, którego efektem ubocznym jest również interes fiskalny państwa. Konieczność realizowania wymogów sprawozdawczości przez przedsiębiorstwa energetyczne, a także obowiązek przesy-

łania przez Prezesa URE wykazu przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje w zakresie, w jakim dotyczą paliw ciekłych: ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Prokuratorowi Generalnemu, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesowi Urzędu Dozoru Technicznego, Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego, Prezesowi Głównego Urzędu Miar, Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu oraz Głównemu Inspektorowi Pracy<sup>46</sup> – świadczy z całą pewnością o dążeniu do zapobiegania nadużyciom na rynku.

Analizując przedstawione wyżej kryteria kontroli, *prima facie* trudno znaleźć bezpośrednio ich odniesienie do celów regulacyjnych, jakie zobowiązany jest wypełniać Prezes URE. Niełatwo znaleźć bowiem bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między kontrolowaniem ograniczeń sprzedaży paliw ciekłych ze stacji kontenerowych, a celami wskazanymi w art. 1 ust. 2 prawa energetycznego, takimi jak np. promowanie konkurencji. Może to sugerować, że powierzenie tych uprawnień organowi regulacyjnemu posiadającemu status centralnego organu administracji rządowej spowoduje zbyt dużą rozpiętość kompetencyjną tego organu. Należy jednak pamiętać, że mimo wątpliwości co do prawidłowości przedmiotowego rozwiązania zarówno ograniczenie wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystaniem stacji kontenerowych, jak i ograniczenie kręgu kontrahentów podmiotom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie magazynowania paliw ciekłych przyczynia się do wyeliminowania nadużyć na rynku paliw ciekłych i ma za zadanie zapewniać wykonywanie działalności gospodarczej w warunkach uczciwej konkurencji, co jak najbardziej wpisuje się w krąg działań regulacyjnych Prezesa URE.

We wskazany wyżej schemat wpisują się również kompetencje w zakresie prowadzenia rejestru pod-

43 Art. 33 ust. 3 u.p.e.

44 Art. 43a ust.1 u.p.e.

45 Art. 43a ust.1 u.p.e.

46 Art. 46 u.p.e.

miotów przywożących. Są to przedsiębiorcy, którzy samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu dokonują przywozu paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem paliw na potrzeby własne oraz z wyłączeniem przywozu paliw ciekłych przeznaczonych do użycia podczas

podmiotu przywożący, a także dotyczące przeznaczenia przywożonego paliwa oraz planowanej daty rozpoczęcia działalności<sup>49</sup>. Do rejestru nie może być wpisany podmiot, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe mające związek z przedmiotem



## Zarówno ograniczenie wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystaniem stacji kontenerowych, jak i ograniczenie kręgu kontrahentów podmiotom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie magazynowania paliw ciekłych przyczynia się do wyeliminowania nadużyć na rynku i ma zapewniać wykonywanie działalności gospodarczej w warunkach uczciwej konkurencji.

transportu i przywożonych w standardowych zbiornikach, w celu rozporządzenia nimi poprzez jakąkolwiek czynność prawną lub faktyczną, dla dokonania której nie jest wymagana koncesja na obrót paliwami ciekłymi, lub z w związku z działalnością gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, która nie wymaga uzyskania koncesji<sup>47</sup>. Za przywóz paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się przywóz w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego<sup>48</sup>. Prezes URE prowadzi rejestr tych podmiotów, którym oprócz danych identyfikujących podmiot dostarcza się również informacje dotyczące rodzajów paliw ciekłych będących przedmiotem przywozu, informacje o rodzajach infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej przez

działalności gospodarczej objętej prawem energetycznym, lub też zalega w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległości podatkowych albo podatku lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej.

Uzyskanie wpisu do rejestru podmiotów przywożących warunkuje możliwość wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przywozu paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>50</sup>. W przypadku niedochowania przedmiotowego obowiązku prowadzenie działalności gospodarczej zagrożone jest karą grzywny do 2 500 000 zł.

47 Art. 3 ust. 12c u.p.e.

48 Art. 3 ust. 12d u.p.e.

49 Art. 32a u.p.e.

50 Art. 32c ust. 1 u.p.e.

Analizując regulacje dotyczące podmiotów przywożących, dochodzimy do wniosku, że konstrukcja prawna wpisu do rejestru stanowi w istocie wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej. Mimo że przypomina wpis do rejestru działalności regulowanej, żaden przepis prawa energetycznego nie wskazuje jednak, że wykonywanie przywozu paliw ciekłych taką działalność stanowi. Co więcej, wpis – inaczej niż w przypadku działalności regulowanych – dokonywany jest w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania, w ramach którego Prezes URE jest uprawniony do dokonania kontroli uprzedniej. Unormowania odnoszące się

informowania stron o przebiegu postępowania<sup>53</sup>, zasady czynnego udziału strony w postępowaniu<sup>54</sup>, zasady otwartego katalogu dowodów<sup>55</sup>, zasady oficjalności<sup>56</sup> oraz zasady obowiązku wypowiedzenia się strony co do zebranego materiału dowodowego<sup>57</sup>. Analizując przedmiotowe rozwiązanie, trudno znaleźć jego uzasadnienie. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było stworzenie procedury umożliwiającej szybkie wydanie decyzji. Nie powinno to jednak prowadzić do ograniczenia podstawowych uprawnień strony w ramach postępowania. Wskazane wyłączenie, w szczególności zaś art. 77 § 1 k.p.a., skutkuje również brakiem możliwości gromadzenia dowodów przez Prezesa URE, należy bowiem przy-



## Analizując regulacje dotyczące podmiotów przywożących, dochodzimy do wniosku, że konstrukcja prawna wpisu do rejestru stanowi w istocie wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej.

do rejestrów działalności regulowanej takiej możliwości nie przewidują<sup>51</sup>. Przy tej okazji warto odnieść się do zagadnienia wyłączenia stosowania, w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wpisie do rejestru podmiotów przywożących, niektórych regulacji ogólnego postępowania administracyjnego, w tym – co zastanawiające – jego podstawowych zasad. Artykuł 32c ust. 6 prawa energetycznego wyraźnie wskazuje bowiem, że w sprawach wpisu lub zmiany wpisu nie mają zastosowania regulacje w zakresie obowiązku zachowania prawdy obiektywnej oraz zasady poszanowania słusznego interesu obywateli<sup>52</sup>, zasady

jąć, że wyłączenie w równym stopniu wiąże strony postępowania i organ je prowadzący. Stosując reguły wykładni językowej, można dojść do wniosku, że ustawodawca ograniczył prawo do gromadzenia materiałów dowodowych przez organ prowadzący postępowanie, wskutek czego powinien on opierać się wyłącznie na tych przedstawionych przez wnioskującego. Efektem tego może być stwierdzenie, że jedynie informacje zawarte we wniosku mogą być poddane weryfikacji. Skutkowałoby to znacznym ograniczeniem zakresu przedmiotowego kontroli uprzedniej realizowanej przez Prezesa URE.

51 Art. art. 65 ust.1 u.s.d.g.

52 Art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

53 Art. 9 k.p.a.

54 Art. 10 k.p.a.

55 Art. 75 § 1 k.p.a.

56 Art. 77 § 1 k.p.a.

57 Art. 81 k.p.a.

Uwzględniając powyższe argumenty, należy krytycznie odnieść się do treści wskazanych regulacji. Poza bowiem uzasadnionymi wątpliwościami co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej<sup>58</sup> mogą one przysporzyć istotnych trudności interpretacyjnych zarówno stronom postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru podmiotów przywożących, jak i Prezesowi URE jako organowi postępowanie to prowadzącemu.

zakres przedmiotowy i podmiotowy, kryteria oraz cel, dla jakiego zostały one ustanowione.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego uprawnień kontrolnych Prezesa URE, trzeba zauważyć, że oprócz przedsiębiorstw energetycznych, czyli podmiotów wykonujących działalność gospodarczą na podstawie koncesji, obejmuje on także przedsiębiorców, którzy choćby pośrednio (podmiot przywożący) stają się uczestnikami rynku energetycznego.



## Uprawnienia kontrolne Prezesa URE wpisują się w katalog środków prawnych właściwych regulacji.

Podsumowując analizę rozwiązań prawnych dotyczących uprawnień kontrolnych Prezesa URE związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej w przedmiocie wytwarzania, obrotu, magazynowania oraz przywozu paliw ciekłych, należy stwierdzić, że mogą one być realizowane zarówno na etapie postępowania o udzielenie koncesji oraz wpisu do rejestru podmiotów przywożących, jak i na etapie wykonywania działalności gospodarczej objętej tą koncesją czy wpisem. Zakres przedmiotowy tych uprawnień obejmuje w zasadzie te elementy prowadzenia działalności, od których zależy uzyskanie koncesji lub wpisu. W przypadku paliw ciekłych jest on więc dość szeroki. To ostatnie może budzić wątpliwości dotyczące zasadności powierzenia tych kompetencji organowi regulacyjnemu.

### V. Zakończenie

Podsumowując rozważania odnoszące się do charakteru prawnego uprawnień kontrolnych Prezesa URE – biorąc przy tym pod uwagę wskazane we wstępie założenia badawcze, a także przedstawione w treści opracowania przykłady wskazanych kompetencji – należy uwzględnić następujące ich aspekty:

Zakres przedmiotowy kontroli prowadzonej przez Prezesa URE obejmuje przede wszystkim badanie zgodności prowadzenia działalności gospodarczej z obowiązującymi normami prawa. Co naturalne więc, podstawowym kryterium kontroli będzie legalność<sup>59</sup>. Choć niekiedy także w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych może to być również kryterium celowości czy też kryterium uwzględniania interesu społecznego<sup>60</sup>. W tym miejscu warto zaznaczyć, że kontrola prowadzona przez Prezesa URE może mieć charakter kontroli uprzedniej (z tą, jak już wskazano wyżej, mamy z reguły do czynienia w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych) i następczej (związanej co do zasady z kontrolą wykonywania działalności gospodarczej).

Kluczowe jednak przy określeniu charakteru prawnego uprawnień kontrolnych Prezesa URE, w szczególności zaś w kontekście odpowiedzi na py-

59 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 377.

60 Prezes URE, uzgadniając plan rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, musi brać pod uwagę kryterium celowości oraz stopień realizacji interesu społecznego, którego treścią w tym wypadku jest zapewnienie dostępu do sieci energetycznych.

58 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

tanie, czy mieszczą się one w kategorii działań regulacyjnych, będzie określenie celu, w jakim są one realizowane. Przedstawione przykłady, tj. wykonywanie zadań w ramach kontroli REMIT oraz kontroli wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, obrotu, magazynowania oraz przywozu paliw ciekłych, jednoznacznie wskazują, że jej głównym celem, oprócz zapewnienia bezpieczeństwa obrotu, jest ochrona konkurencji, rozumiana tu przede wszystkim jako stworzenie równych warunków funkcjonowania na rynku. Należy bowiem uznać, że zarówno wykorzystywanie informacji wewnętrznych, jak i manipulowanie cenami w obrocie na rynku hurtowym energii elektrycznej lub gazu ziemnego (kontrola REMIT), czy też próby unikania zobowiązań o charakterze fiskalnym na rynku paliw ciekłych – stwarzają niedozwoloną przewagę konkurencyjną. Z całą pewnością więc uprawnienia kontrolne Prezesa URE wpisują się w katalog środków prawnych właściwych regulacji. Mimo tego, że z reguły nie należą do działań władczych (nie determinują więc bezpośrednio rynkowych zachowań uczestników rynku), niemniej jednak – co do zasady – je poprzedzają, przez co stają się istotną podstawą kształtowania sytuacji prawnej profesjonalnych uczestników rynku energetycznego.

### Bibliografia

- Baehr J., Stawicki E., Antczak J., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997.
- Brzeziński T., Mathews A., *Obowiązki informacyjne wynikające z REMIT dla uczestników rynków energii elektrycznej i paliw gazowych*, „Nowa Energia” 2014, nr 4.
- Długosz T., *Funkcje administracji gospodarczej* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013.
- Domagała M., *Obowiązek współpracy gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych*, Lublin 2016.
- Global Forum on Competition. The Relationship Between Competition Authorities and Sectoral Regulators*, DAF/COMP/GF (2005), OECD, s. 4. zasoby: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (dostęp 10 lipca 2015).
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Radziński M., *Wzmocnienie regulacji na hurtowych rynkach energii elektrycznej w świetle rozporządzenia UE Nr 1227/2011 (REMIT)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- Stankiewicz R., *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego* (w:) M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Stasikowski R., *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne* (w:) L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Swora M., *Komentarz do art. 3 Prawa energetycznego* (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Walulik J., *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego*, Warszawa 2013.