

Leszek Karski

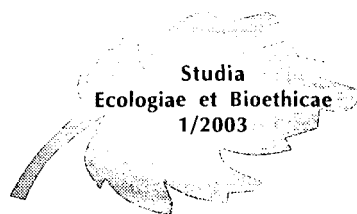
Energetyka odnawialna w polskim systemie prawnym

Studia Ecologiae et Bioethicae 1, 621-640

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Leszek KARSKI*

Energetyka odnawialna w polskim systemie prawnym

Wprowadzenie

W ostatnich latach na czele zainteresowania światowej opinii publicznej znalazły się zagadnienia związane z negatywnymi skutkami rozwoju ludzkiej cywilizacji. Odpowiadając na społeczne zapotrzebowanie we wszystkich rejonach globu ziemskiego sprawy ochrony środowiska zostają poddane skrupulatnej opiece państw. Publiczna ingerencja w imię zachowania elementów przyrodniczych przejawia się w postaci szerokiego wachlarzu aktywności. Na szczególną uwagę zasługuje wykorzystywanie potężnego instrumentu w postaci prawa o powszechnej mocy obowiązywania.

Po uregulowaniu spraw związanych z zanieczyszczeniem wód i ziemi przyszła kolej na rozważenie kwestii związanych z odpowiedzialnością za zmiany w środowisku o charakterze globalnym. Na pierwszy plan wysuwa się problematyka zanieczyszczenia powietrza. Wspólna troska przekraczająca granice nie tyle krajów co kontynentów, stała się przyczyną powstania międzynarodowej konwencji klimatycznej i Protokołu z Kioto oraz podjęcia prac na szczeblu regionów i poszczególnych państw nad zmniejszeniem zakresu uciążliwości. Skoncentrowano się na największych sektorowych „trucicielach”. Wśród nich niechlubne pierwsze miejsce zajął sektor energetyczny. Polski prawodawca skierował szereg instrumentów, które mają za zadanie dostosować energetykę do koncepcji środowiskowych. Stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju we wspomnianym sektorze wymaga uwzględnienia na równych prawach elementów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych. Nie wymaga nadmiernego wysiłku dojście do wniosku, iż powyższe wartości łączy w sobie rozwój energetyki odnawialnej. Właśnie jej aspektowi prawnemu poświęcony jest niniejszy artykuł.

Konstytucja i jej wpływ na rozwój energetyki odnawialnej

Podstawowe zagadnienia dla bytu państwa polskiego są określone w Konstytucji Polski¹. Postanowienia ustawy zasadniczej mają pierwszo-

* Niezależny ekspert ds. prawa energetycznego i prawa ochrony środowiska.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

rzędne znaczenie dla upoważnienia polskiego prawodawcy do regulacji poszczególnych dziedzin życia. W jej tekście należy również szukać fundamentów unormowań zagadnienia odnawialnych źródeł energii w polskim systemie prawnym. Konstytucja, będąc aktem najwyższej rangi w państwie, nie może oczywiście regulować bezpośrednio tak szczegółowej tematyki, jaką jest energetyka odnawialna. Zatem upoważnienie do regulacji omawianego zagadnienia należy wyinterpretować z ogólnych postanowień. W szczególności istotne znaczenie mają poszczególne zasady państwa polskiego związane z ochroną środowiska, zrównoważonym rozwojem, działalnością gospodarczą oraz prawami i obowiązkami obywateli i organów władzy².

Art. 1 Konstytucji wspomina o tym, iż „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zdaniem przedstawicieli nauki³ ten ogólny przepis pozwala już na wyinterpretowanie odpowiedniego upoważnienia prawodawcy do objęcia regulacją systemu wsparcia energetyki odnawialnej.

Niezmiernie istotna dla rozwoju odnawialnych źródeł energii jest konstytucyjna wytyczna w postaci postępowania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W myśl art. 5 ustawy zasadniczej „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Aspekt ekologiczny ludzkiej działalności uzyskał silne fundamenty w postaci bezpośredniego wyrażenia w ustawie zasadniczej. Postanowienia omawianego przepisu są nie tylko upoważnieniem, ale wręcz nakazem poszanowania i gwarantowania czystości otaczającego człowieka środowiska⁴. Państwo stoi na straży ochrony środowiska i powinno podejmować czynności zmierzające do zachowania wartości przyrodniczych. Czynniki ekologiczne mają potężny wpływ na zrównoważony rozwój. Bez respektowania ochrony środowiska osiągnięcie zrównoważonego rozwoju jest niemożliwe. Zgodnie z postanowieniami Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r.⁵, przyjęto niezwykle ważne postanowienia odnoszące się do omawianej materii. Państwom zalecono kierowanie się analizowaną zasadą. „Prawo do rozwoju powinno być egzekwowane w taki sposób, aby sprawiedliwie uwzględniać rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń”⁶. Jak

² L. Karski, *Ogólny zarys regulacji odnawialnych źródeł energii w polskim systemie prawnym – terminologia i aspekt konstytucyjny*, *Ochrona środowiska Przegląd* nr 2/2003, s. 59 i n.

³ R. Taradejna, *Wspieranie ekologicznej energetyki*, *Biuletyn URE* Nr 5/2001.

⁴ L. Gardjan-Kawa, *Ochrona środowiska w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Prace Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, t. V, Poznań 1999, s. 111-123.

⁵ Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju została przyjęta w 1992 r. w Rio de Janeiro podczas konferencji Narodów Zjednoczonych.

⁶ Zasada nr 3 Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju przyjęta w 1992 r. w Rio de Janeiro na Szczycie Ziemi.

wspomniano powyżej aspekty ekologiczne są nierozzerwalną częścią zrównoważonego rozwoju. Jednym z jego elementów jest racjonalne gospodarowanie zasobami przez człowieka. Oznacza to zapewnienie pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym wykorzystanie zasobów odnawialnych⁷. W celu zapewnienia trwałości rozwoju nie wystarczy zredukować emisje zanieczyszczeń powietrza, czy innych elementów środowiska. Przedstawiciele nauki podkreślają, iż niezbędne jest radykalne ograniczenie ingerencji w środowisko, przy jednoczesnym podwyższeniu poziomu dobrobytu społeczeństwa⁸. Większa produkcja energii w źródłach odnawialnych wydaje się łączyć w sobie zarówno korzyści środowiskowe, społeczne, jak i gospodarcze⁹.

Rozwój energetyki odnawialnej jest środkiem do zagwarantowania konstytucyjnego prawa człowieka do czystego środowiska. Uświadomienie i sformułowanie tegoż prawa wiąże się z rozwojem II generacji, tj. praw socjalnych. Rosnące zanieczyszczenie składników środowiska naturalnego spowodowało, iż w latach 70-tych i 80-tych poprzedniego stulecia przedstawiciele nauki zaczęli analizować prawo człowieka do czystego środowiska¹⁰. Ważę omawianej kwestii podkreślono wielokrotnie na arenie międzynarodowej, między innymi na Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Problemów człowieka i jego środowiska, która odbyła się w 1972 r. w Sztokholmie. W literaturze jest ono ujmowane jako prawo indywidualne jednostki lub jako prawo kolektywne służące ludzkości w postaci ochrony przed degradacją środowiska naturalnego¹¹. Bezpośrednim korelatem tego prawa jest obowiązek człowieka racjonalnego gospodarowania zasobami¹².

Konstytucja w artykułe 68 deklaruje, iż „Každy ma prawo do ochrony zdrowia”. Rozważmy jeden z aspektów problemów zdrowotnych współczesnego człowieka, czyli chorób spowodowanych zanieczyszczeniem środowiska. W ustawie zasadniczej wyrażono troskę nie tylko o le-

⁷ H. LISICKA, J. SOMMER, Przyszłość odnawialnych źródeł energii w świetle polityki energetycznej państwa, OŚPiP Nr 4/2002, s. 2-3.

⁸ T. ŻYLIĆZ, *Polityka trwałego rozwoju a efektywność energetyczna*, Energia, Pieniądze i Środowisko Nr specjalny 2001, s. 29-30.

⁹ W literaturze przedmiotu np. G. SOKOŁOWSKI, *Fundamenty wspólnej polityki promowania energetyki odnawialnej*, Wspólnoty Europejskie Nr 9/2002 i uzasadnieniu do Niemieckiej ustawy o odnawialnych źródłach energii, czy preambule dyrektywy 2001/77/EC podkreśla się, iż rozwój energetyki odnawialnej wiąże się z rozwojem lokalnych gospodarek, zmniejszeniem bezrobocia, rozwojem technologii, zmniejszeniem zależności od importowanych nośników energii.

¹⁰ V. KARTASHKIN, *Economic, social and cultural rights*, w: *The international dimensions of human rights*, Volume 1, (red.) Vasak K., UNESCO, Paris 1982, s. 124-125.

¹¹ K. DZIADOSZ, *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000, s. 47-50.

¹² V. KARTASHKIN, op. cit., s. 124-125.

czenie powstałych zaburzeń zdrowotnych, lecz również zaakcentowano niezmiernie ważną rolę, jaką przypada prewencji. Władze publiczne zostały zobowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska¹³. Oznacza to, iż wszelkie działania, w tym szczególnie legislacyjne, które przeciwdziałają degradacji otoczenia człowieka, są nie tylko pożądane, lecz wprost wymagane¹⁴. W praktyce omawiane prawo człowieka powinno doprowadzić do zaangażowania się państwa w przygotowanie odpowiednich regulacji prawnych oraz promocję i wsparcie finansowe działań odnoszących się do źródeł przyjaznych środowisku. Podstawą takiego podejścia będzie zasada, iż każdy człowiek ma prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego¹⁵.

W Konstytucji władze publiczne zostały zobowiązane do prowadzenia odpowiedniej polityki, która powinna zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne zarówno współczesnemu, jak i przyszłym pokoleniom¹⁶. Zatem elementy zrównoważonego rozwoju zostały mocno zaakcentowane w przypadku powinności organów władzy. Jak zauważono w doktrynie pojęcie władzy publicznej należy w omawianym przypadku rozumieć szeroko¹⁷. Tak więc obowiązek ten jest kierowany do wszelkich organów, niezależnie od ich kompetencji i powierzonych zadań, które są wykonywane i realizowane w imieniu państwa, społeczeństwa lub wspólnoty lokalnej. Longina Gardian-Kawa podkreśliła, iż są to zarówno organy stanowiące, wykonawcze i kontrolne, jak również organy wymiaru sprawiedliwości¹⁸. Strategia rozwoju energetyki odnawialnej jest niezbędnym elementem prowadzenia przez władze publiczne polityki zgodnej ze zrównoważonym rozwojem.

Wsparcie energetyki odnawialnej wymaga pewnej ingerencji państwa w stosunki gospodarcze branży energetycznej. Z jednej strony działania państwa mogą się przejawiać poprzez utworzenie atrakcyjnego systemu finansującego. Z drugiej strony można wprowadzić pewne ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Łączy się to z uzasadnionym interwencjonizmem publicznym w newralgicznym sektorze energetyki¹⁹ poprzez wydawanie odpowiednich aktów prawa.

¹³ Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP.

¹⁴ Z. BUKOWSKI, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, Prawo i Środowisko, Nr 4/2002, s. 67 i n.

¹⁵ P. MAZUR, *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, Państwo i Prawo Nr 11/1999, s. 51-62.

¹⁶ Art. 74 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁷ L. GARDJAN-KAWA, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 25

¹⁸ Ibid.

¹⁹ A. WALASZEK-PYZIOL, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, w: *Administracja Publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. J. Jendrośki*, A UW, Wrocław 1999, s. 420.

Wolność gospodarczą można potraktować jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym. Jerzy Sommer stwierdził, iż stwarza ona granice dla ingerencji państwa. Tak więc, omawianemu prawu odpowiada obowiązek państwa nienaruszania swobody działań przedsiębiorców²⁰. Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż na wolność działalności gospodarczej składa się zarówno wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania danej działalności gospodarczej.²¹ Na obecnym poziomie rozwoju społecznego niedopuszczalne jest ustanawianie pełnej swobody prawa własności w szerokim rozumieniu. Prawo do działalności gospodarczej nigdy zresztą nie stanowiło *ius infinitum*. Granice tej wolności wyznaczają prawa innych podmiotów oraz interes ogólny społeczności²². W myśl postanowień art. 22 Konstytucji „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Prowadawca formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z omawianej wolności. Tak, więc uzasadnieniem dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest ważny interes publiczny. Ograniczenie musi być merytorycznie uzasadnione tak, aby w sporze z zasadą swobodnej działalności gospodarczej warunek aksjologiczny przeważał na korzyść pomniejszenia zakresu uprawnień podmiotu gospodarczego²³. W piśmiennictwie wielokrotnie już podkreślano, iż taki warunek spełniają działania uzasadnione ochroną wartości środowiska²⁴. Zatem dzięki znikomemu wpływowi na otoczenie, energetyka odnawialna może korzystać z uprzywilejowania w postaci wyznaczania granic działalności gospodarczej. Ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie aktem rangi ustawy.

Ograniczanie wolności działalności gospodarczej w kontekście wymogów ekologicznych skierowanych do sektora energetycznego powinno opierać się na fundamentalnej zasadzie, na którą wskazał Aleksander Lipiński. Otóż ochrona środowiska nie polega wyłącznie na podejmowaniu działań o charakterze zachowawczym, które zakładają nie pogorszenie jego stanu, ale przede wszystkim na racjonalnym wykorzystaniu jego zasobów²⁵.

²⁰ J. SOMMER, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 17.

²¹ Wyrok TK z 26.04.1999 sygn. akt K 33/98.

²² K. SOBCZAK, *Granice wolności gospodarczej*, Materiały i Prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, T. 72, 1996, s. 7-36.

²³ B. BANASZAK, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 238-240.

²⁴ E. KLISZCZ, *Prawne ograniczenia zasady wolności gospodarczej w ujęciu ekologicznym*, Gdańskie Studia Prawnicze, T. 7, 2000, s. 261-274, Z. BUKOWSKI, op. cit., s. 70; W. RADECKI, *W konstytucyjnym obowiązku dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, OŚ.PiP Nr 1/2000, s. 2 i n.; St. WŁODYKA, *Prawo Gospodarcze. Zarys systemu*. Część ogólna tom II, Warszawa 1982, s. 21 i n.

²⁵ A. LIPIŃSKI, *Ograniczenia własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 93.

Prawo energetyczne

Umieszczenie podstaw regulacji odnawialnych źródeł w prawie energetycznym jest w pełni uzasadnione zaliczaniem omawianego zagadnienia do sektora energetycznego. Należy podkreślić prymat przepisów prawa energetycznego odnoszących się do czystej energii nad postanowieniami innych działów prawa.

Podstawowym aktem rangi ustawowej, odnoszącym się do energetyki odnawialnej, jest obecnie ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁶. Zakres przedmiotowy tego aktu obejmuje ogólne zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia oraz użytkowania paliw i energii, specyficzne zasady prowadzenia działalności gospodarczej w branży energetycznej, jak również określa organy odpowiedzialne za gospodarkę paliwami i energią. Rozległość zagadnień normowanych przez omawianą ustawę pozwala nazwać ją aktem ramowym branży energetyczno-paliwowej. W art. 1 wymienione są przyczyny powstania ustawy. Wiele z nich można nazwać wytycznymi wzrostu zużycia energii wytworzonej w źródłach odnawialnych. Należy w tym miejscu wymienić takie cele jak chociażby: tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska oraz zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Również w dłuższej perspektywie ochrona interesów odbiorców i minimalizacja kosztów wiąże się ze wzrostem udziału czystej energii w całkowitej konsumpcji krajowej.

Prawodawca nie nadał priorytetu żadnej wytycznej. Zatem gospodarka energetyczno-paliwowa wymaga uwzględnienia specyfiki przedmiotu regulacji oraz harmonijnego godzenia poszczególnych celów. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż dążenia określone w art. 1 nie stanowią samodzielnej podstawy do upoważnienia poszczególnych organów do wydawania aktów wykonawczych.²⁷ Z pewnością powinny one jednak ukierunkowywać prawodawcę przy wydawaniu rozporządzeń oraz stanowić wskazówkę podczas interpretacji przepisów prawa energetycznego.

Połączenie powyżej wymienionych celów daje obraz zrównoważonej polityki energetycznej, która przejawia się w:

- rzeczywistym przyjęciu zasady zrównoważonego rozwoju jako podstawy społeczno-środowiskowo-gospodarczego charakteru energetyki;
- przyjęciu strategii działania efektywności energetycznej;

²⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz.348; ze zm.).

²⁷ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. Akt K 12/99

- stworzeniu struktury organizacyjnej zdolnej do implementacji polityki zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne obecnemu i przyszłym pokoleniom;
- wdrażanie strategii rozwoju odnawialnych źródeł energii²⁸.

Konkludując, rozwój energetyki odnawialnej jest doskonałym środkiem realizacji celów ustawy Prawo energetyczne. Łączy w sobie zarówno oczywiste efekty ekologiczne, jak i elementy spójności społecznej²⁹ oraz przynosi wartość w postaci zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego³⁰.

Ustawa nowelizująca z 24 lipca 2002 r.³¹ wprowadziła zmianę definicji odnawialnych źródeł energii. Od 1 stycznia 2003 r. w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo energetyczne odnawialne źródło energii określono jako źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych. Modyfikacja rozumienia zwrotu była podyktowana przede wszystkim dostosowaniem do dyrektywy 2001/77/EC w sprawie promocji energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii³². Ustawa nowelizująca jasno precyzuje które źródła będą uprawnione do korzystania z systemu wsparcia energetyki odnawialnej. Wydają się, iż takie ujęcie stwarza większe możliwości dla zachęcenia potencjalnych podmiotów gospodarczych w inwestowanie w konkretne źródła energii.

Prawodawca usunął z tekstu ustawy Prawo energetyczne definicję niekonwencjonalnych źródeł. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej stwierdzono, iż taki zabieg legislacyjny był następstwem tego, że pozostałe obowiązujące przepisy odnosiły się praktycznie do odnawialnych źródeł energii³³. Przy czym wydają się, iż stwierdzenie powyższe można było odnieść wyłącznie do ustawy Prawo energetyczne, gdyż w polskim systemie prawnym są akty prawne rangi ustaw, które odnoszą

²⁸ T. SKOCZKOWSKI, *Zrównoważona polityka energetyczna*, Energia, Pieniądze i Środowisko, Nr specjalny 2001 r., s. 3-6.

²⁹ L. ŁAKOMIEC, *Szanse rozwoju rynku pracy dzięki wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii*, Gospodarka Paliwami i Energią Nr 2/2003, s. 14-17.

³⁰ G. SOKOŁOWSKI, *Fundamenty wspólnej polityki promowania energetyki odnawialnej*, Wspólnoty Europejskie Nr 9/2002, s. 56.

³¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 135, poz. 1144).

³² Directive 2001/77/EC, on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market, 27.09.2001, OJ C 27.10.2001, L 283/33.

³³ Szerzej na temat terminologii energetyki odnawialnej L. KARSKI, *Energetyka odnawialna w nowelizowanej ustawie, podstawowe definicje i terminy*, Czysta Energia Nr 4/2003.

się do energetyki niekonwencjonalnej. Są to chociażby ustawa Prawo atomowe czy ustawa o odpadach. Z całą pewnością dzięki omawianemu zabiegowi legislacyjnemu zwiększono czytelność ramowej regulacji energetycznej. Jednak jednocześnie zachwiano precyzyjnością szeroko pojmowanego prawa energetycznego. Prawodawca nie uwzględnił również rozwoju innych rodzajów energetyki niekonwencjonalnej, aniżeli energetyka odnawialna. Należy wziąć pod uwagę energetyczne wykorzystanie odpadów nie ulegających biodegradacji, oraz nowe niekonwencjonalne zasoby energii, jak chociażby wodór. Tak więc, w niedalekiej przyszłości może zaistnieć potrzeba powtórnego zdefiniowania przez prawodawcę usuniętego terminu.

Wspomniana nowelizacja ustawy Prawo energetyczne wprowadziła modyfikacje, które odnoszą się do jednego z mechanizmów wsparcia energetyki odnawialnej – obowiązku zakupu. Otóż prawodawca uchylił ust. 3 art. 9 Prawa energetycznego. Uzasadnieniem takiego zabiegu legislacyjnego była przede wszystkim niekonstytucyjność ustawowej delegacji³⁴.

Nowy art. 9 ust. 1 stanowi, iż przedsiębiorstwa energetyczne, które zajmują się obrotem energią elektryczną są obowiązane do:

- zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii przyłączonych do sieci w ilości ustalonej w akcie wykonawczym,
- jej odsprzedaży bezpośrednio lub pośrednio odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby.

Warunkiem niezbędnym jest to, aby energia była wytwarzana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w myśl art. 9 a ust. 3 przedsiębiorstwo energetyczne, które zajmuje się obrotem, przesyłaniem i dystrybucją ciepła jest obowiązane do zakupu oferowanego ciepła z odnawialnych źródeł przyłączonych do sieci. Tak jak w przypadku obowiązku zakupu energii elektrycznej powinność została zawężona do obowiązku zakupu ciepła wytwarzanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten ma również granice logiczno-ekonomiczne. Przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane do zakupu ciepła wytworzonego w odnawialnych źródłach energii jeżeli jego ilość przekracza zapotrzebowanie odbiorców przyłączonych do sieci.

Szczegółowy zakres obowiązków, które omówiono powyżej, został określony w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 4 art. 9a ustawy Prawo energetyczne. W ustawie zawarto szczegółowe wytyczne dla prawodawcy wykonawczego. Minister właściwy do spraw gospodarki wydając akt wykonawczy powinien wziąć pod uwagę założenia polityki

³⁴ Szerzej L. KARSKI, *System wsparcia energetyki odnawialnej w znowelizowanej ustawie Prawo energetyczne*, Prawo i Środowisko Nr 2/2003.

energetycznej państwa oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych³⁵. Na podstawie powyższej delegacji dnia 30 maja 2003 r. zostało wydane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej rozporządzenie³⁶, które ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju energetyki odnawialnej. Ten akt wykonawczy konkretyzuje najważniejszy instrument wsparcia skierowany do producentów czystej energii. Tak więc, rozporządzenie określa:

- zakres obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii,
- rodzaje, parametry techniczne i technologiczne źródeł odnawialnych wytwarzających energię elektryczną lub ciepło
- wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii, których zakup przez przedsiębiorstwa energetyczne jest obowiązkowy,
- sposób uwzględniania w taryfach kosztów energii elektrycznej i ciepła objętych obowiązkiem zakupu.

Warto zaakcentować, iż w myśl § 6 rozważanego aktu wykonawczego obowiązek zakupu czystej energii elektrycznej uznaje się za spełniony, jeżeli udział ilościowy zakupionej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub wytworzonej we własnych odnawialnych źródłach energii i sprzedanej odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej przez dane przedsiębiorstwo energetyczne tym odbiorcom, wynosi nie mniej niż:

- 1) 2,65% w 2003 r.;
- 2) 2,85% w 2004 r.;
- 3) 3,1% w 2005 r.;
- 4) 3,6% w 2006 r.;
- 5) 4,2% w 2007 r.;
- 6) 5,0% w 2008 r.;
- 7) 6,0% w 2009 r.;
- 8) 7,5% w 2010 r..

Prawodawca nakazał uwzględnić w tematykę odnawialnych źródeł energii również w dokumentach planistyczno-strategicznych odnoszących się do sektora energetycznego. W art. 15 ustanowiono wymóg, iż

³⁵ Szczególne znaczenie będą posiadały: Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony z dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38) oraz Kyoto Protocol on Climate Change, Bulletin European Union, Nr 4/1998.

³⁶ Rozp. MGPIPS z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Dz. U. Nr 104, poz. 971).

założenia polityki energetycznej państwa powinny być opracowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać między innymi: działania w zakresie ochrony środowiska oraz rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii³⁷. Również w lokalnej polityce energetycznej istotną rolę winna odgrywać energetyka odnawialna. W myśl art. 19 zarządy gmin opracowują projekty założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt założeń powinien obejmować wykorzystanie istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych³⁸.

Część samorządów terytorialnych docenia znaczenie czystej energii, jako ważnego elementu bezpieczeństwa energetycznego. W Strategii zrównoważonego rozwoju województwa małopolskiego oraz w Strategii powiatu tatrzańskiego wiele uwagi poświęcono energetyce odnawialnej³⁹. Skupiono się przede wszystkim na energetycznym wykorzystaniu wód geotermalnych oraz wód płynących⁴⁰. Należy wspomnieć o tym, iż w gminnych planach zagospodarowania przestrzennego duża liczba gmin poświęciła miejsce również zagadnieniom rozwoju energetyki odnawialnej⁴¹.

³⁷ Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r., Korekta do założeń oraz Strategia Rozwoju Energetyki Odnawialnej stanowią tzw. akty kierownictwa wewnętrznego i nie posiadają mocy prawa powszechnie obowiązującego, szerzej na ten temat – B. KUDRYCKA, P. SITNIEWSKI, w: *Wielka encyklopedia prawa* (red.) E. SMOKTUNOWICZ, Białystok – Warszawa 2000, s. 39.

Szerzej na temat polityki energetycznej – A. WALASZEK-PYZIOŁ, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne* (podmioty, instrumenty), w: *Administracja Publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. J. Jendroski*, AUWr, Wrocław 1999.

³⁸ Również w projektowanej ustawie o energetyce odnawialnej, zarówno w projekcie poselskim, jak i projekcie rządowym, przywiązuje się dużą wagę do zadań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju wykorzystania odnawialnych zasobów energii – Projekt i uzasadnienie do projektu o racjonalnym wykorzystaniu odnawialnych zasobów energii, druk Sejmu IV kadencji Nr 905 z 23 maja 2002; Założenia do projektu ustawy o wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, wersja II z dnia 21.10.2002, s. 2-3; Projekt ustawy o wykorzystaniu odnawialnych zasobów energii – wersja robocza 2003.09.05 – przygotowana przez EC BREC.

³⁹ B. KĘPIŃSKA, *Energia geotermalna w Polsce – stan obecny i perspektywy wykorzystania*, w: *Energia geotermalna w kopalniach podziemnych*, (red.) Zb. MAŁOLEPSZY, Sosnowiec 2002, s. 40.

⁴⁰ *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego*, Kraków 2000, s. 38 i n.

⁴¹ Np. Uchwała Nr XXXVIII/193/01 Rady Gminy Laskowa z dnia 27 września 2001 r. w sprawie zatwierdzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Laskowa, Małop.01.163.2430, ze zm. ; Uchwała Nr XLIII/342/02 Rady Gminy w Oświęcimiu z dnia 3 lipca 2002 r. w sprawie „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Babice” w części dotyczącej przewidywanej działalności gospodarczej, Małop.02.184.2762.

Z kolei art. 16 ustawy Prawo energetyczne nakazuje przedsiębiorstwom, które zajmują się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, aby sporządzały dla obszaru swojego działania plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plany rozwoju są sporządzane w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło na okresy nie krótsze niż trzy lata i powinny uwzględniać w szczególności przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz ewentualnych nowych źródeł paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, w tym źródeł odnawialnych⁴².

Do źródeł odnawialnych bezpośrednie zastosowanie, o dużym znaczeniu praktycznym, ma przepis art. 32 ustawy Prawo energetyczne, iż uzyskania koncesji nie wymaga prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie między innymi wytwarzania energii elektrycznej w źródłach o mocy poniżej 5 MW oraz wytwarzania ciepła w źródłach o mocy poniżej 1 MW⁴³.

Oprócz ramowego aktu energetycznego również w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych⁴⁴ przewidziano mechanizmy skierowane do podmiotów inwestujących w segment energetyki odnawialnej. Prawodawca określił między innymi zasady wspierania projektów, które mają na celu całkowitą lub częściową zamianę konwencjonalnych źródeł energii na źródła niekonwencjonalne, w tym źródła odnawialne. Szczególne znaczenie posiada premia termomodernizacyjna, którą może otrzymać inwestor za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Niestety w praktyce zagadnienie przedsięwzięć termomodernizacyjnych uległo marginalizacji. Jest to konsekwencją niewielkiego zainteresowania instytucjami ustawy z 18 grudnia 1998 r.. Potencjalni inwestorzy nie przejawiają w odpowiednim stopniu chęci korzystania z premii termomodernizacyjnej. Przyczynia się to do niewielkiego spadku energochłonności polskiej gospodarki oraz tego, iż finansowanie rozwoju energetyki odnawialnej z Funduszu Termomodernizacji jest minimalne⁴⁵.

⁴² Kiedy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń gminnych wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części – szerzej A. WALASZEK-PYZIOŁ, W. PYZIOŁ, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, wyd. 3 s. 75-77.

⁴³ L. KARSKI, *Koncesja a energetyka odnawialna*, *Czysta Energia*, Nr 9/2003.

⁴⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1121, ze zm.).

⁴⁵ A. WĘGLARZ i inni, *Ocena efektywności energetycznej gospodarki jako element polityki ekologicznej państwa*, Warszawa 2002, s. 156 i n.

Prawo ochrony środowiska

Związek zielonej energii z ochroną środowiska jest oczywisty. Wielokrotnie w literaturze przytaczano ścisłą zależność pomiędzy zwiększeniem udziału czystej energii a osiągnięciem celów ekologicznych⁴⁶. Również w aktach normatywnych, takich jak Strategia Rozwoju Energetyki Odnawialnej⁴⁷, II Polityka ekologiczna państwa⁴⁸, czy Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.⁴⁹, szeroko podkreśla się alians pomiędzy zwiększeniem produkcji czystej energii a działaniami chroniącymi elementy przyrodnicze.

Ważną rolę w zakresie regulacji wparcia odnawialnych źródeł energii pełnią przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r.⁵⁰. Akt ten jako podstawa regulacji ekologicznych ma doniosłe znaczenie przy omawianiu wpływu wytycznych środowiskowych na rozwój odnawialnych źródeł energii. Po pierwsze prawo ochrony środowiska należy traktować jako bardzo istotne ukierunkowanie interpretacji postanowień prawa gospodarczego, w tym prawa energetycznego w tematyce prowadzenia działalności gospodarczej. Decydujące znaczenie należy przypisać powiązaniu polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, w tym z energetyczną o czym wspominają zarówno dokumenty o charakterze politycznym, jak również wspomniana ustawa⁵¹. Powyższa zasada integracji polityki ekologicznej z innymi politykami wynika z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Konsekwencją stosowania powyższej reguły powinno być praktyczne zastosowanie norm prewencji, przezorności i wysokiego poziomu ochrony środowiska w sektorze energetycznym. Szczególnie ważne jest stosowanie jak najmniej degradującej środowisko technologii wytwarzania energii co stanowi istotne wsparcie dla energetyki odnawialnej. W praktyce oznacza ona uwzględnienie w aktywności branży energetycznej celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi⁵².

Po drugie przedsiębiorcy są zobowiązani do przestrzegania konkretnych obowiązków wynikających z norm określających dozwolone poziomy ingerencji w elementy przyrodnicze.

⁴⁶ Np. F. FOROWICZ, *Dmuchanie w zielone*, Rzeczp. 02.11.2000, dodatek Nauka i technika; Przyszłość energetyki a ekologia, Rzeczp. 16.10.2000, Regiony Polski – Zachodniopomorskie.

⁴⁷ Strategia rozwoju energetyki odnawialnej, uchwalona 5 września 2001 r. przez Sejm <http://www.mos.gov.pl>

⁴⁸ II Polityka ekologiczna, przyjęta przez Sejm w czerwcu 2001 r. <http://www.mos.gov.pl>

⁴⁹ Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.

⁵⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. Nr 62, poz. 627; ze zm.).

⁵¹ Art. 8 Ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁵² II Polityka ekologiczna państwa, dokument przyjęty przez Sejm w czerwcu 2001 r. <http://www.mos.gov.pl>

Reasumując, w ramach wykładni przepisów prawa energetycznego, odnośnie aktywności gospodarczej w podsektorze energetyki odnawialnej, dopuszczalne, a niekiedy wprost wskazane jest czerpanie z unormowań proekologicznych. Zasady zamieszczone w dziale II omawianej ustawy mogą być istotnym wsparciem dla wzrostu zainteresowania potencjalnych inwestorów energetyką odnawialną, jak również mieć doniosły wpływ na świadomość społeczną odnośnie czystej energetyki.

Należy zauważyć, iż w dziale prawa ochrony środowiska nieliczne są bezpośrednie odwołania do przedmiotu rozważań niniejszego artykułu. Jednak odpowiednia wykładnia ogólnych przepisów posiada istotne znaczenie dla kwestii energetyki odnawialnej.

Niezmiernie ważne dla rozwoju odnawialnych źródeł energii jest promowanie przez prawo ochrony środowiska działań pozytywnie oddziałujących na otoczenie człowieka. Coraz większe znaczenie uzyskuje instrument stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT)⁵³. Niebagatelne znaczenie dla tej zasady posiada nadanie jej charakteru instrumentu prawnego. I tak pod pojęciem najlepszej dostępnej techniki – rozumie się najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii oraz metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość⁵⁴.

Głównym zagrożeniem dla polskiego środowiska nadal pozostaje zbyt duża emisja, a także nadmierna koncentracja lub natężenie zanieczyszczeń. Dlatego tak istotne jest powiązanie instrumentów ekonomicznych z instrumentami prawnymi na co wskazała Joanna Bukowska⁵⁵. Z takim powiązaniem mamy właśnie do czynienia w przypadku BAT stosowanego w sektorze energetycznym.

Najlepsze dostępne techniki stanowią realizację strategii przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Istota zasady prewencji zawiera się w tym, iż przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska powinno być podejmowane na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć w oparciu o posiadaną wiedzę, wdrożone procedury ocen oddziaływania na środowisko oraz monitorowanie prowadzonych przedsięwzięć. Takiemu podejściu sprzyja energetyka odnawialna, której rozwój ma istotne znaczenie w działaniu na rzecz przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszania presji na środowisko. Zatem stosowanie tzw. najlepszych dostępnych technik (BAT) w sektorze energetycznym będzie się

⁵³ Art.3 pkt 10 Ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁵⁴ Szerzej na temat koncepcji najlepszych technik i koncepcji najlepszych dostępnych technologii nie powodujących nadmiernych kosztów – M. GÓRSKI, w: *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 47-51.

wiązało przede wszystkim z wytwarzaniem energii w źródłach odnawialnych.

Najlepsza dostępna technika łączy się ze zintegrowanym podejściem do ograniczania i likwidacji zanieczyszczeń i zagrożeń. Powinno to następować, zgodnie z zaleceniami dyrektywy Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (tzw. dyrektywa IPPC)⁵⁶, między innymi poprzez system zintegrowanych pozwoleń. Należy zauważyć, iż przy pomocy tej instytucji można w pewnym stopniu zachęcająco oddziaływać na wykorzystanie zasobów odnawialnych⁵⁷. Wprowadzanie pro środowiskowych systemów zarządzania procesami produkcji i usługami, polegające na systematycznej identyfikacji, a następnie konsekwentnej realizacji celów środowiskowych prowadzących do ograniczania oddziaływań na środowisko i zużywania jego zasobów proporcjonalnie do wielkości produkcji wiąże się z eksploatacją czystej energii w szerszym zakresie. Znaczenie nowych technologii w rozwoju energetyki odnawialnej wielokrotnie podkreślano w literaturze traktującej o BAT⁵⁸.

Konkludując, należy zauważyć, iż przeciwdziałanie zanieczyszczeniom jest podstawowym celem omawianego aktu ekologicznego⁵⁹. Powinno ono polegać na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii⁶⁰. Wykorzystanie źródeł odnawialnych dla celów energetycznych spełnia w zupełności powyższe wymagania, zwłaszcza w zakresie ochrony powietrza, ale również w przypadku innych elementów środowiska. Rozwój energetyki odnawialnej wiąże się ze stosowaniem technologii, dzięki której następuje:

- efektywne wytwarzanie energii,
- zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw,
- stosowanie technologii bezodpadowych,
- brak albo niewielka emisja,

⁵⁵ J. BUKOWSKA, *Instrumenty polityki ekologicznej państwa w zakresie ochrony powietrza*, Roczniki Nauk Prawnych KUL Nr 12/2002, s. 195-216.

⁵⁶ Council Directive 96/61/EEC concerning integrated pollution prevention and control, OJ L 257, 10.10.96.

⁵⁷ Art. 211 ustawy Prawo ochrony środowiska Pozwolenie zintegrowane powinno określać między innymi: sposoby osiągania wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości, sposoby ograniczania oddziaływań transgranicznych na środowisko

⁵⁸ Np.: O. LINDQVIST i inni, *Technology and Policy for Sustainable Development*, Göteborg 2002, s. 4 i n.

⁵⁹ Tytuł III ustawy Prawo ochrony środowiska popularnie nazywany „prawem emisyjnym” ma na celu skonstruowanie ogólnych wymagań odnoszących się do emisji do środowiska – szerzej M. GÓRSKI, w: *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 471.

⁶⁰ Art. 137 ustawy Prawo ochrony środowiska.

- wykorzystanie analizy cyklu życia produktów,
- postęp naukowo-techniczny.

Charakterystycznego rodzaju ingerencja ustawowa ma miejsce odnośnie obszarów szczególnej ochrony środowiska, do których zalicza się: tereny, na których występują uciążliwości lub szkodliwe uciążliwości dla środowiska; obszary zdegradowane przez przemysł, rolnictwo albo inny rodzaj działalności, bądź siły przyrody; tereny eksploatacji złóż kopalin, obszary o cennych walorach przyrodniczych lub krajobrazowych, tereny uzdrowisk oraz obszary związane z zaopatrzeniem w wodę. Na wymienionych obszarach obowiązują specjalne warunki gospodarczego korzystania ze środowiska i wprowadzania w nim zmian⁶¹. Wypada napomknąć, iż produkcja czystej energii wspianale wkomponowuje się w postępowanie zgodne ze specjalnym korzystaniem ze środowiska na wspomnianych obszarach.

W przypadku ochrony powietrza istotne znaczenie mają specjalne programy oraz uprawnienie wojewody do wydania planu działań krótkoterminowych w postaci aktu prawa miejscowego. W planie wojewoda może określić listę podmiotów korzystających ze środowiska, które są zobowiązane do ograniczenia bądź zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza. Przesłanką określenia planu działań krótkoterminowych jest ryzyko wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu. Zastosowanie planu ma jedynie charakter doraźny i jego postanowienia nie mogą skutkować pozbawieniem uprawnień do korzystania ze środowiska, które nabyto w drodze odpowiedniego pozwolenia⁶². Można jednak bronić stanowiska, iż stosowanie planu może negatywnie wpłynąć na rozwój energetyki konwencjonalnej na terenach na których występuje przekroczenie dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji. Oznacza to, iż dzięki stosowaniu omawianego instrumentu inwestorzy będą preferowali produkcję czystej energii. Dodatkowo można wspomnieć o jeszcze jednym uprawnieniu wojewody, które bezpośrednio odnosi się do sektora energetycznego. Mianowicie organ ten w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury, może określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku⁶³. Zastanawiające jest czy pod terminem paliwo kryją się również zasoby odnawialne. Przyjmując wykładnie celowościową omawianego

⁶¹ Art. 129 i n. ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁶² W. SKARŻYŃSKA, w: *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, (red.) Jendroška J., Wrocław 2001, s. 372-374.

⁶³ Art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska

aktu, należy stwierdzić, iż wojewoda będzie miał uprawnienia do ograniczenia wykorzystania paliw kopalnych na rzecz paliw odnawialnych.

Do rozwoju energetyki odnawialnej może się również przyczynić stosowanie instytucji kompensacji przyrodniczej. Jest ona kierowana na mocy określonych postanowień ustawy Prawo ochrony środowiska do wskazanego podmiotu w tych przypadkach, kiedy podejmowane działania powodują negatywnie oceniane przekształcenia środowiska, którym nie można zapobiec⁶⁴. Działania powinny być prowadzone w sposób kompleksowy, ich przykładowe wyliczenie przez prawodawcę wskazuje, iż decydujące znaczenie wywiązania się z nałożonego obowiązku kompensacji posiada osiągnięcie celu w postaci równowagi przyrodniczej. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację w której, konwencjonalna elektrownia, będąc zobowiązana do działań kompensacyjnych, stawia instalacje korzystające z zasobów odnawialnych.

Prawo działalności gospodarczej

Rozwój energetyki odnawialnej wiąże się na obecnym poziomie cywilizacyjnym przede wszystkim z budową nowych źródeł w celach gospodarczych. Warto zatem poświęcić więcej miejsca zagadnieniom publicznoprawnego aspektu działalności gospodarczej odnosząc ich znaczenie do rozwoju energetyki odnawialnej. Działalność gospodarcza w branży energetycznej, ze względu na jej znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, do niedawna była ściśle reglamentowana i znajdowała się pod szczególną kontrolą publiczną. Stąd tak wiele wątków publicznoprawnych w energetycznej działalności gospodarczej, które zostały zamieszczone w prawie energetycznym⁶⁵. Również w obowiązującej ustawie Prawo działalności gospodarczej znajduje się znaczna materia, której nie można zaszeregować do prawa prywatnego⁶⁶. W literaturze ugruntowany jest pogląd, w myśl którego akt ten jest podstawową ustawą publicznego prawa gospodarczego⁶⁷.

⁶⁴ M. GÓRSKI, w: *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, (red.) Jendrośka J., Wrocław 2001, s. 45-46.

⁶⁵ M. SPYRA, *Koncesje w prawie energetycznym*, PUG Nr 6/1998, s. 2.

⁶⁶ W pełni uzasadnione jest stanowisko, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest regulowane normami publicznoprawnymi np. M. Waligórski, op. cit., s. 208 i n.

⁶⁷ Np. A. Trela, *Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej*, RPEiS nr 2/2002; również wszelkie kompleksowe publikacje na temat publicznego prawa gospodarczego.

Godnym uwagi wydaje się to, iż prawodawca nie zawarł bezpośrednich odnośników do uproszczenia procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w podsektorze energetyki odnawialnej. Ani ramaowa ustawa energetyczna, ani tym bardziej ustawa prawo działalności gospodarczej, nie wyłącza osobnego reżimu dla gospodarczego użytkowania źródeł energii. Jednak odpowiednia wykładnia oraz odniesienie do istoty rozważanej materii pozwoli na omówienie rozwoju energetyki odnawialnej w aspekcie działalności gospodarczej na szerokim polu branży energetycznej.

Na wykonywanie praw i obowiązków przedsiębiorcy można spojrzeć przez pryzmat ochrony środowiska, która ściśle łączy się z dziedziną energetyki odnawialnej. Do rozwoju energetycznego wykorzystania zasobów odnawialnych mogą przyczynić się postanowienia art. 9 ustawy Prawo działalności gospodarczej. Otóż na przedsiębiorcę został nałożony obowiązek spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej. Prawodawca wyszczególnił ograniczenia w postaci ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Zatem podejmowanie i wykonywanie działalności powinno być zgodne z zapewnieniem ochrony środowiska naturalnego określonego przepisami prawa⁶⁸.

Ochrona wszystkich elementów przyrodniczych jest obowiązkiem konstytucyjnym⁶⁹. Obowiązek ten spoczywa również na przedsiębiorcach i innych jednostkach organizacyjnych, które w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą oddziałują na środowisko przez emitowanie zanieczyszczeń. Najczęściej podmioty te są właścicielami instalacji. W uchwale z dnia 21 12 1998 r.⁷⁰ Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż jakkolwiek zanieczyszczenie środowiska w toku produkcji jest niepożądane, to zarazem jest to zjawisko nieuchronne. Dlatego też ochrona przed zanieczyszczeniami w głównej mierze sprowadza się do obowiązku minimalizowania emisji substancji zanieczyszczających. Powinno to następować poprzez podejmowanie wszelkich dostępnych działań. Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo ochrony środowiska⁷¹, której Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł jeszcze wziąć pod uwagę, gdyż podczas przyjmowania rozważanej uchwały taki akt nie istniał, powinno się produkować, stosując najlepsze dostępne techniki⁷². Ponadto na tle postanowień ustawy Prawo działalności gospodarczej w powiązaniu z ra-

⁶⁸ C. KOSIKOWSKI, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz 2000*, s. 54.

⁶⁹ Art. 86 Konstytucji.

⁷⁰ Uchwała NSA z 21.12.1998 r., OPS 13/98, ONSA 2/1999, poz. 46.

⁷¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zm.).

⁷² Art. 3 pkt 10 ustawy Prawo ochrony środowiska.

mowym aktem ekologicznym przedsiębiorca jest obowiązany do stosowania takich metod produkcji, aby w pierwszej kolejności zapobiec powstawaniu zanieczyszczeń. Takie posunięcie legislacyjne odnoszące się do prowadzenia działalności gospodarczej wspaniale współgra z rozwojem odnawialnych źródeł energii również w celu zaspokajania własnych potrzeb energetycznych przedsiębiorcy⁷³.

Warto w tym miejscu odnieść analizowane przepisy do szczególnego rodzaju działalności gospodarczej jakim jest wytwarzanie energii. Producent energii ze źródeł konwencjonalnych są odpowiedzialni za skutki uboczne, jakie powoduje ich działalność. Negatywny wpływ dużych elektrowni konwencjonalnych na poszczególne elementy środowiska jest niewątpliwy. Tak więc, prawodawca powinien przede wszystkim do nich kierować pewne instrumenty, które ograniczałyby ich negatywny wpływ na środowisko⁷⁴. W związku z ochroną środowiska na pierwszym miejscu w hierarchii działań przedsiębiorstw energetycznych powinno się znaleźć, zgodnie z art. 9 ustawy Prawo działalności gospodarczej w powiązaniu z art. 6 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu. Niestety obecnie realizacja tych postanowień jest niewystarczająca. Wydaje się, iż ze wszech miar usprawiedliwiona byłaby ingerencja ustawodawcy zmierzająca do nałożenia obowiązku wytworzenia określonego procentowego udziału czystej energii przez wszystkich producentów energii elektrycznej i ciepła. Zwłaszcza jest to uzasadnione tym, iż stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”⁷⁵ w obecnej postaci nie pokrywa tzw. kosztów zewnętrznych wytwarzania konwencjonalnej energii. Instrumenty w postaci opłat i kar w obecnym kształcie nie stanowią odpowiedniego bodźca dla przedsiębiorstw energetycznych do inwestowania w odnawialne źródła energii. Dlatego też dopiero w miarę wzrostu obciążeń za zanieczyszczenie środowiska lub modyfikacji instytucji obowiązku zakupu, może nastąpić znaczący wzrost udziału czystej energii w całkowitej krajowej konsumpcji⁷⁶.

⁷³ Przy czym należy zauważyć, iż na takie przedsięwzięcia przedsiębiorca może otrzymać pomoc publiczną – U. z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177), również P. PEŁKA, w: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz* (red.) E. MODZELEWSKA-WĄCHAL, Warszawa 2001, s. 140 i n. – aczkolwiek wziąć pod uwagę, iż publikacja ta odnosi się do ustawy z 2002 r., jednak zawarte w niej niektóre tezy są nadal aktualne

⁷⁴ Szerzej na temat warunków koncesji energetycznej związanych z ochroną środowiska Muszyński I.: *Ustawa Prawo energetyczne*, Warszawa 2000, s. 101 i n.

⁷⁵ Art. 7 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷⁶ Zarówno na własne potrzeby przedsiębiorcy, jak i w ramach działalności gospodarczej.

Ograniczanie wolności działalności gospodarczej w kontekście wymogów ekologicznych skierowanych do sektora energetycznego powinno opierać się na zasadzie, iż ochrona środowiska nie polega wyłącznie na podejmowaniu działań o charakterze zachowawczym, które zakładają nie pogorszenie jego stanu, ale przede wszystkim na racjonalnym wykorzystaniu jego zasobów⁷⁷. W stosowanie powyższej zasady doskonale wkomponowuje się energetyczne wykorzystanie zasobów odnawialnych. Zwłaszcza w kontekście zmiany mentalnej w obszarze działalności gospodarczej i wprowadzenia nowego wyzwania dla przedsiębiorców, a mianowicie tworzenia przedsiębiorstwa zrównoważonego⁷⁸.

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy można wysnuć szereg wniosków. Pierwszym z nich jest niezmiernie rozbieżność regulacji energetyki odnawialnej. Bezpośrednie postanowienia normujące funkcjonowanie omawianego podsektora w Polsce znajdują się w prawie publicznym w postaci prawa energetycznego oraz prawa ochrony środowiska. W tych działach prawa publicznego znajdują się fundamentalne zasady odnoszące się do energetycznego wykorzystania zasobów odnawialnych. Tam też polski prawodawca zawarł podstawowe instrumenty wsparcia skierowane do producentów czystej energii. Nie należy jednak zapominać, iż możliwości nowych rozwiązań prawnych w dziedzinie energetyki odnawialnej należy poszukiwać, nie tylko w prawie energetycznym i prawie ochrony środowiska, lecz w dużej liczbie innych działów prawa. I tak kwestie szczegółowe odnoszące się do omawianego segmentu energetyki są normowane w prawie budowlanym, prawie zagospodarowania przestrzennego, prawie podatkowym, celnym oraz prawie gospodarczym. Zwłaszcza przepisy odnoszące się do aktywności gospodarczej posiadają duże znaczenie dla dookreślenia sytuacji prawnej źródeł odnawialnych.

Powyżej przedstawione rozważania w pełni udowodniły tezę, iż w polskim systemie prawnym znajdują się instrumenty, które są skierowane na wspomaganie produkcji energii w źródłach odnawialnych. W polskich realiach podstawą rozwoju energetyki odnawialnej może stać się odpowiednio realizowana polityka wsparcia. Stosowanie istniejących przepisów prawa powinno być zgodne z przyjętymi przez Polskę celami

⁷⁷ A. LIPiŃSKI, *Ograniczenia własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 93.

⁷⁸ Czyli działającego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; szerzej A. PALIWODA-MATIOŁAŃSKA, *Przedsiębiorstwo zrównoważone*, w: *Zarządzanie przyszłością przedsiębiorstwa* (red.) E. SKRZYPEK, Lublin 2002, s. 89-101.

w zakresie udziału czystej energii. Zgodnie z załącznikiem II do traktatu akcesyjnego z Unią Europejską poprzez modyfikację dyrektywy 2001/77/EC Polska zobowiązała się do osiągnięcia w 2010 r. celu wskaźnikowego w postaci 7,5 % udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii w całkowitej krajowej konsumpcji energii elektrycznej⁷⁹.

⁷⁹ Projekt Traktatu Akcesyjnego przyjęty 4 lutego 2003 r. przez Komitet Stałych Przedstawicieli Ambasadów państw członkowskich – Akt przystąpienia <http://www.ukie.gov.pl>