

OPODATKOWANIE SEKTORA ENERGETYCZNEGO W POLSCE

**Bezpieczeństwo energetyczne,
ochrona środowiska
i zrównoważony rozwój**

Mateusz Lewandowski



Wolters Kluwer

OPODATKOWANIE SEKTORA ENERGETYCZNEGO W POLSCE

**Bezpieczeństwo energetyczne,
ochrona środowiska
i zrównoważony rozwój**

Mateusz Lewandowski

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu badawczego
o nr 2018/29/N/HS5/01376 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

Stan prawny na 8 kwietnia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Katarzyna Kopyściańska, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-499-7

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	15
Wstęp	17

Rozdział I

Prawne aspekty funkcjonowania polskiego sektora energetycznego

energetycznego	25
1. Uwagi wprowadzające	25
2. Pojęcie sektora energetycznego	26
3. Charakterystyka polskiego sektora energetycznego	29
3.1. Uwagi ogólne	29
3.2. Charakterystyka podsektora elektroenergetycznego ...	29
3.3. Charakterystyka podsektora gazowniczego	32
3.4. Charakterystyka podsektora ciepłowniczego	36
3.5. Charakterystyka podsektora paliwowego	38
4. Pojęcie energii	40
4.1. Pojęcie energii pierwotnej, wtórnej (końcowej), bezpośredniej i użytkowej	40
4.2. Pojęcie energii odnawialnej	42
5. Cele energetyczno-klimatyczne Unii Europejskiej	45
5.1. Uwagi ogólne	45
5.2. Pakiet energetyczno-klimatyczny 20-20-20	45
5.3. Pakiet energetyczno-klimatyczny „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”	47
5.4. Europejski Zielony Ład i pakiet „Gotowi na 55”	48
6. Wnioski	50

Rozdział II

Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju	53
1. Uwagi wprowadzające	53
2. Pojęcie wartości, zasad oraz celów	54
2.1. Pojęcie wartości	54
2.2. Pojęcie zasad	59
2.3. Normy programowe i cele w Konstytucji RP	62
3. Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój jako konstytucyjne wartości, zasady i cele	65
4. Bezpieczeństwo energetyczne	67
4.1. Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego	67
4.2. Bezpieczeństwo energetyczne a Konstytucja RP	72
4.3. Bezpieczeństwo energetyczne a prawo Unii Europejskiej	73
5. Ochrona środowiska	74
5.1. Ochrona środowiska a Konstytucja RP	74
5.2. Ochrona środowiska a prawo Unii Europejskiej	76
5.3. Ochrona środowiska a Prawo ochrony środowiska	77
6. Zrównoważony rozwój	79
6.1. Pojęcie zrównoważonego rozwoju	79
6.2. Kształtowanie się zrównoważonego rozwoju na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych	80
6.3. Zrównoważony rozwój a Konstytucja RP	86
6.4. Zrównoważony rozwój a prawo Unii Europejskiej	88
7. Wnioski	91

Rozdział III

Ewolucja systemu opodatkowania sektora energetycznego	95
1. Uwagi wprowadzające	95
2. Kształtowanie się systemu akcyz i innych danin publicznych obciążających sektor energetyczny w Polsce w latach 1918–1939	96
3. Opodatkowanie sektora energetycznego w latach 1944–1989	102
4. Kształtowanie się podatków środowiskowych w Europie ...	106

4.1. Pierwsze podatki od energii	106
4.2. Ewolucja podatków środowiskowych w Europie	107
4.3. Środowiskowe reformy podatkowe	110
5. Kształtowanie się podatków energetycznych w Unii Europejskiej (Wspólnocie Europejskiej)	112
5.1. Cele harmonizacji podatków energetycznych w Unii Europejskiej (Wspólnocie Europejskiej)	112
5.2. Pierwsze etapy harmonizacji podatków energetycznych w Unii Europejskiej (Wspólnocie Europejskiej)	114
5.3. Harmonizacja akcyz w ramach dyrektyw 92/12/EWG, 92/81/EWG oraz 92/82/EWG	117
5.4. Harmonizacja akcyz w ramach dyrektywy 2003/96/WE	121
5.5. Próby pełniejszej harmonizacji akcyz od produktów energetycznych w Unii Europejskiej (Wspólnocie Europejskiej)	126
5.5.1. Pierwsza próba pełniejszej harmonizacji akcyz od produktów energetycznych	126
5.5.2. Druga próba pełniejszej harmonizacji akcyz od produktów energetycznych	128
5.5.3. Trzecia próba pełniejszej harmonizacji akcyz od produktów energetycznych	130
5.5.4. Czwarta próba pełniejszej harmonizacji akcyz od produktów energetycznych (Europejski Zielony Ład i pakiet „Gotowi na 55”)	132
6. Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie podatków energetycznych	136
7. Wnioski	145

Rozdział IV

Klasyfikacja ciężarów fiskalnych obciążających sektor

energetyczny	149
1. Uwagi wprowadzające	149
2. Ciężary i świadczenia publiczne	151
3. Daniny publiczne	156
3.1. Uwagi ogólne	156

3.2. Cele danin publicznych związanych z ochroną środowiska	158
4. Konstrukcja prawna podatków	162
4.1. Uwagi ogólne	162
4.2. Konstrukcja prawna podatków celowych	168
5. Konstrukcja prawna opłat	169
6. Ogólna charakterystyka danin publicznych obciążających sektor energetyczny	174
6.1. Problematyka regulacji sektora energetycznego	174
6.2. Klasyfikacja obciążeń publicznych sektora energetycznego	175
6.3. System podatków i opłat obciążających sektor energetyczny	175
6.4. Podatkowy charakter opłat obciążających sektor energetyczny	178
6.5. Beneficjenci danin publicznych obciążających sektor energetyczny	185
7. Podatki środowiskowe	187
7.1. Uwagi ogólne	187
7.2. Doktrynalne próby definicji podatków środowiskowych	189
7.3. Podatki środowiskowe a Konstytucja RP	191
7.4. Definicje podatków środowiskowych zaproponowane przez organizacje międzynarodowe i w prawie Unii Europejskiej	193
7.5. Propozycja nowej definicji podatków środowiskowych	197
7.6. Problematyka klasyfikacji podatku od towarów i usług jako podatku środowiskowego	199
8. Podatki energetyczne	200
8.1. Charakterystyka podatków energetycznych w Unii Europejskiej	200
8.2. Modele podatków energetycznych	210
8.2.1. Uwagi ogólne	210
8.2.2. Model tradycyjnych podatków energetycznych ...	211

8.2.3. Model podatku energetycznego opartego na zawartości energetycznej produktu	213
8.2.4. Model podatku energetycznego opartego na ilości emitowanych gazów cieplarnianych	215
8.3. Podatki węglowe	216
9. Wnioski	220

Rozdział V

Założenia konstrukcyjne i cele podatków obciążających

sektor energetyczny	225
1. Uwagi wprowadzające	225
2. Koncepcja „zanieczyszczający płaci”	226
2.1. Pojęcie „zanieczyszczający płaci”	226
2.2. Koncepcja „zanieczyszczający płaci” w polskim prawie	231
2.3. Koncepcja „zanieczyszczający płaci” w prawie Unii Europejskiej	232
2.4. Koncepcja „zanieczyszczający płaci” a opodatkowanie sektora energetycznego	234
2.5. Koncepcja „zanieczyszczający płaci” jako dyrektywa wykładni prawa podatkowego	237
3. Cele podatków obciążających sektor energetyczny	239
3.1. Uwagi ogólne	239
3.2. Bezpieczeństwo energetyczne jako нефискальный cel podatków	245
3.3. Ochrona środowiska jako нефискальный cel podatków ...	253
3.4. Zrównoważony rozwój jako нефискальный cel podatków ...	260
4. Modele regulacji podatków obciążających sektor energetyczny	263
4.1. Uwagi ogólne	263
4.2. Pierwszy model regulacji podatków obciążających sektor energetyczny	265
4.3. Drugi model regulacji podatków obciążających sektor energetyczny	269
4.4. Uwagi dotyczące modelu regulacji podatków obciążających sektor energetyczny w Polsce	272
5. Wnioski	274

Rozdział VI

System opodatkowania sektora energetycznego w Polsce	277
1. Uwagi wprowadzające	277
2. Pojęcie systemu podatkowego	279
3. Opodatkowanie dochodów (przychodów) przedsiębiorców energetycznych	284
3.1. Uwagi ogólne	284
3.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	285
3.3. Opłata koncesyjna	290
3.3.1. Charakter prawny opłaty koncesyjnej	290
3.3.2. Opłata koncesyjna w świetle celów Prawa energetycznego	293
3.3.3. Konstrukcja prawna opłaty koncesyjnej	294
3.3.4. Opłata koncesyjna a morska energetyka wiatrowa	298
4. Opodatkowanie produktów energetycznych	299
4.1. Uwagi ogólne	299
4.2. Podatek akcyzowy od produktów energetycznych	302
4.3. Opłata paliwowa	307
4.4. Opłata emisyjna	309
5. Opodatkowanie energii cieplnej	311
6. Opodatkowanie energii elektrycznej	314
6.1. Uwagi ogólne	314
6.2. Podatek akcyzowy od energii elektrycznej	315
6.3. Podatek od towarów i usług w przypadku dostaw energii elektrycznej	319
6.4. Dwukrotne opodatkowanie energii elektrycznej	320
7. Opodatkowanie emisji dwutlenku węgla	321
8. <i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i>	323
9. Opodatkowanie infrastruktury energetycznej	324
10. Wnioski	334
 Zakończenie	 339
 Bibliografia	 353
 Orzecznictwo	 365

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 92/12/EWG – dyrektywa Rady 92/12/EWG z 25.02.1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. UE L 76, s. 1, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 92/79/EWG – dyrektywa Rady 92/79/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów (Dz.Urz. UE L 316, s. 8, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 92/80/EWG – dyrektywa Rady 92/80/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (Dz.Urz. UE L 316, s. 10, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 92/81/EWG – dyrektywa Rady 92/81/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych (Dz.Urz. UE L 316, s. 12, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 92/82/EWG – dyrektywa Rady 92/82/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych (Dz.Urz. UE L 316, s. 19, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 92/83/EWG – dyrektywa Rady 92/83/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.Urz. UE L 316, s. 21, ze zm.)
- dyrektywa 92/84/EWG – dyrektywa Rady 92/84/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.Urz. UE L 316, s. 29)

- dyrektywa 95/59/WE – dyrektywa Rady 95/59/WE z 27.11.1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych (Dz.Urz. UE L 291, s. 40, ze zm.) – uchylona
- dyrektywa 2003/96/WE – dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27.10.2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Urz. UE L 283, s. 51, ze zm.)
- dyrektywa 2004/74/WE – dyrektywa Rady 2004/74/WE z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone Państwa Członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną (Dz.Urz. UE L 157, s. 87)
- dyrektywa 2004/75/WE – dyrektywa Rady 2004/75/WE z 29.04.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez Cypr czasowych zwolnień lub obniżek poziomów opodatkowania w odniesieniu do produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Urz. UE L 157, s. 100)
- dyrektywa 2012/27/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa 2018/2001 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328, s. 82, ze zm.)
- dyrektywa 2020/262 – dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z 19.12.2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (Dz.Urz. UE L 58 z 2020 r., s. 4, ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54)

pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
rozporządzenie 2023/956	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ (Dz.Urz. UE L 130, s. 52)
TFUE	– Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
u.a.p.	– ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 321)
u.f.s.p.g.	– ustawa z 7.07.2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (Dz.U. poz. 1488 ze zm.)
u.o.ż.e.	– ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.)

Czasopisma, publikatory, zbiory orzecznictwa

BGBL.	– Bundesgesetzblatt
BOE	– Boletín Oficial del Estado
eISB	– Electronic Irish Statute Book
GU	– Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
KPP	– Kwartalnik Prawa Podatkowego
LBK	– Lovtidende
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
RT	– Riigi Teataja
SFS	– Svensk författningssamling
Stb.	– Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PKB	– produkt krajowy brutto
SA	– Sąd Apelacyjny
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
VAT	– podatek od towarów i usług
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Od ponad czterech dekad bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój są przedmiotem ożywionej debaty publicznej. Kamieniami milowymi tej dyskusji były między innymi kolejne kryzysy energetyczne, konflikty zbrojne destabilizujące światowe rynki energii, pandemia COVID-19, wzrost kosztów energii, a także wdrażanie strategii politycznych, takich jak Agenda 2030 i Europejski Zielony Ład, które mają wyjść naprzeciw narastającym od lat wyzwaniom klimatycznym.

W 2022 r. nastąpiła pełnoskalowa militarna agresja Rosji na Ukrainę, która doprowadziła do przyspieszenia procesu dywersyfikacji źródeł energii i uniezależnienia się od importu rosyjskich surowców energetycznych. Na ten proces ma także wpływ nałożenie przez Unię Europejską na Rosję pakietu sankcji, obejmujących zakaz importu niektórych surowców energetycznych. W tych okolicznościach zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, czyli nieprzerwanych dostaw energii, stało się jednym z najważniejszych wyzwań gospodarczych.

Bez wątpienia sprostanie wszystkim tym wyzwaniom wymaga systemowych, skoordynowanych rozwiązań na poziomie wielu organów państwa, w tym dostosowania polskiego systemu podatkowego do celów polityki energetyczno-klimatycznej, realizowanej zarówno na poziomie globalnym, unijnym, jak i krajowym. Państwo i jego organy mają w tym obszarze wiele do nadrobienia, tym bardziej że niedostatki w komunikacji między organami, brak przejrzystej strategii i podejmowane *ad hoc* decyzje uniemożliwiają prowadzenie racjonalnej polityki energetyczno-klimatycznej.

Publikacja stanowi podsumowanie badań prowadzonych w ramach projektu nr 2018/29/N/HS5/01376, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Monografia nie powstałaby bez wsparcia i pomocy wielu osób, którym chciałbym w tym miejscu podziękować. Podziękowania należą się w szczególności promotorowi mojej rozprawy doktorskiej – dr. hab. Krzysztofowi Lasińskiemu-Suleckiemu, prof. UMK, recenzentom – prof. dr. hab. Bogumiłowi Brzezińskiemu oraz dr. hab. Dominikowi Mączyńskiemu, prof. UAM, a także recenzentce wydawniczej – dr. hab. Katarzynie Kopyściańskiej, prof. UW.

Warszawa, marzec 2024 r.

dr Mateusz Lewandowski

WSTĘP

Podczas odbywającego się w drugiej połowie XIX w. wykładu poświęconego najnowszym osiągnięciom naukowym między uczestnikami wywiązała się dyskusja dotycząca celowości prowadzenia badań nad elektrycznością. Jednym ze sceptyków miał być William Gladstone, brytyjski Kanclerz Skarbu, który po zakończeniu wykładu odparł: „Ależ jaki może być tego praktyczny użytek?”. W odpowiedzi Michael Faraday, naukowiec i profesor Uniwersytetu Oksfordzkiego, odrzekł: „Proszę pana, istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że będzie mógł pan elektryczność wkrótce opodatkować!”¹.

Z dzisiejszej perspektywy trudno nie uznać słów Michaela Faradaya za prorocze. Podatki od energii elektrycznej i produktów energetycznych stały się ważnym źródłem dochodów budżetowych wielu państw na świecie. Wraz z postępem technologicznym zwiększa się zużycie różnych nośników energii, co z kolei przyczynia się do dalszego wzrostu znaczenia fiskalnego tej kategorii danin publicznych. Jednocześnie tego rodzaju daniny publiczne są wykorzystywane do realizacji celów polityki energetycznej i środowiskowej. Ta tendencja widoczna jest przede wszystkim w zakresie akcyz zharmonizowanych na poziomie Unii Europejskiej.

Obecnie, podobnie jak w ciągu ostatnich stuleci, kluczowym wyzwaniem energetyki jest zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania gospodarki na nieprzerwane dostawy energii. W tym zakresie rolę energetyki można

¹ Za: W. Lecky, *Democracy and Liberty*, t. 1, reprint, Indianapolis 1981, s. XXXI.

przyrównać do roli, jaką pełnią siły zbrojne². Dowodów na potwierdzenie tej tezy dostarczyły skutki pełnoskalowej agresji militarnej Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Państwa importujące rosyjskie surowce energetyczne (w tym przede wszystkim gaz, ropę naftową i węgiel) stanęły przed koniecznością ograniczenia ich dostaw oraz przyspieszenia dywersyfikacji źródeł energii.

Poza potrzebą gwarantowania bezpieczeństwa energetycznego, ważną rolę odgrywa konieczność zrównoważonego gospodarowania surowcami naturalnymi oraz zmniejszenia emisji zanieczyszczeń związanych z kolejnymi etapami przetwarzania energii. Szczególną rolę w tym zakresie pełni Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej, stawiająca ambitne cele środowiskowe dla wszystkich państw członkowskich.

Mimo ogromnego znaczenia sektora energetycznego dla funkcjonowania państwa, polska nauka prawa dość lakonicznie traktuje tę dziedzinę. Choćby na gruncie fundamentalnej dla energetyki ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne A. Walaszek-Pyziół jeszcze nie tak dawno wskazywała, iż: „Mimo że ustawa – Prawo energetyczne obowiązuje już przeszło cztery lata, rozwiązania w niej zawarte (lub zawarte w przepisach wykonawczych, wydanych na jej podstawie) nie były przedmiotem szerszych rozważań doktrynalnych. Porównanie stanu nauki prawa energetycznego w krajach Europy Zachodniej ze stanem polskiej nauki prawa w tym zakresie wypada dla nas wręcz katastrofalnie, co może dziwić, jeśli ma się na względzie znaczenie prawnych reguł dotyczących sektora energetycznego (jako jednego z sektorów kluczowych gospodarki narodowej) dla funkcjonowania tego sektora w praktyce”³.

Choć w ciągu ostatnich kilkunastu lat powyższa tendencja uległa pewnym zmianom, wiele zagadnień dotyczących prawa energetycznego wciąż wymaga analizy. Do zagadnień tych można zakwalifikować z pewnością relacje, jakie zachodzą między prawem energetycznym,

² A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa–Toruń 2001, s. 39.

³ A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 11.

prawem ochrony środowiska oraz prawem podatkowym – ze szczególnym uwzględnieniem środków podatkowych, jakie mogą służyć urzeczywistnianiu wartości (celów, zasad) związanych z dwiema pierwszymi z wymienionych dziedzin prawa. Jednocześnie problematyka podatków obciążających sektor energetyczny nie była w polskiej literaturze poruszana, a w nielicznych dostępnych publikacjach ograniczono pole badawcze do podatków środowiskowych, w tym podatków energetycznych⁴.

Stąd głównym celem monografii jest wypełnienie powyższej luki przez przedstawienie i zbadanie kwestii teoretycznoprawnych oraz praktycznych dotyczących opodatkowania sektora energetycznego⁵ przez pry-

⁴ Pośród nielicznych wyjątków należy wymienić monografie poświęcone podatkom środowiskowym: J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002; J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982; P.P. Małecki, *System opłat i podatków ekologicznych w Polsce na tle rozwiązań w krajach OECD*, Kraków 2012; B. Bartniczak, M. Ptak, *Opłaty i podatki ekologiczne. Teoria i praktyka*, Wrocław 2011. Mniejsze niedostatki dostrzegalne są natomiast w literaturze międzynarodowej, gdzie oprócz analiz organizacji międzynarodowych (w tym przede wszystkim Eurostatu, Międzynarodowej Agencji Energetycznej [International Energy Agency, IEA] czy OECD) problematyce opodatkowania energii poświęcono kilka monografii. Tytułem przykładu można tu wskazać: *Energy Tax and Regulatory Policy in Europe. Reform priorities*, red. I. Parry, K. Pittel, H. Vollebergh, Cambridge 2017; *Energy Taxation, Environmental Protection and State Aids*, red. P. Pistone, M.V. Ezcurra, Amsterdam 2016; *Carbon-Energy Taxation. Lessons from Europe*, red. M.S. Andersen, P. Ekins, Oxford 2009.

⁵ Na wstępie należy poczynić pewną uwagę co do zakreslenia tematu pracy. Odbiorca może bowiem dojść do przekonania, że wykorzystane sformułowanie „opodatkowanie sektora energetycznego” nie w pełni odzwierciedla prawne aspekty podatków. Z punktu widzenia prawnego przedmiotem opodatkowania określa się bowiem zjawisko, stan faktyczny lub stan prawny, z którym ustawodawca wiąże obowiązek podatkowy (W. Konieczny, W. Modzelewski, *Zagadnienia ogólne podatków i prawa podatkowego* [w:] *Prawo finansowe*, t. II. *Prawo podatkowe*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2012, s. 14), nie zaś określony dział gospodarki. Posługiwanie się powyższym wyrażeniem wydaje się jednak w pełni zasadne z następujących powodów. Po pierwsze, tak sformułowany temat pracy – zgodnie z zamierzeniem – nie ogranicza poruszanej problematyki wyłącznie do zagadnień związanych z produktami energetycznymi czy infrastrukturą energetyczną, lecz podkreśla systemowy charakter rozważań. Po drugie, nie ma tu mowy o konstrukcji określonego podatku, lecz o systemie tych podatków. Po trzecie, w literaturze przedmiotu zwykło się przyjmować tożsamą nomenklaturę, eksponując tym samym zakres prowadzonych rozważań (por. *Opodatkowanie spółek*, red. H. Litwińczuk Warszawa 2016; *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, red. A. Mariański, Warszawa 2016;

zmat takich konstytucyjnych wartości (celów, zasad), jak: bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska oraz zrównoważony rozwój.

Opracowanie oparto na tezie, że urzeczywistnienie powyższych konstytucyjnych wartości (celów, zasad) możliwe jest przez prawidłowe ukształtowanie systemu podatków obciążających sektor energetyczny. Realizacji powyższego celu pracy będzie służyć: przedstawienie historycznych uwarunkowań opodatkowania sektora energetycznego na poziomie polskiego prawodawstwa podatkowego oraz prawa Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty Europejskiej); przedstawienie klasyfikacji ciężarów fiskalnych obciążających sektor energetyczny; analiza założeń konstrukcyjnych danin publicznych służących realizacji polityki energetycznej i polityki środowiskowej oraz ustalenie prawnych aspektów stanowienia i stosowania prawa podatkowego w ramach sektora energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem celów podatków obciążających sektor energetyczny. Zostanie również podjęta próba ustalenia, jakiego rodzaju daniny publiczne o charakterze podatkowym obciążają sektor energetyczny w Polsce oraz czy zbiór tego rodzaju podatków składa się na *sui generis* system opodatkowania sektora energetycznego.

Ze względu na przyjętą metodologię w opracowaniu pominięto problematykę opodatkowania wydobywania surowców naturalnych. Można tu przedstawić cztery powody takiego zakreszenia pola badawczego. Po pierwsze, reżim prawny związany z częścią danin publicznych obciążających sektor wydobywczy – inaczej niż w przypadku sektora energetycznego – oparty jest na konstrukcji renty surowcowej. Po drugie, odmienna jest specyfika prawnoadministracyjnej regulacji sektora wydobywczego oraz inne cele są stawiane samemu państwu. Po trzecie, daniny publiczne obciążające wydobywanie surowców naturalnych wykształciły się znacznie wcześniej aniżeli daniny obciążające sektor energetyczny, wpływając na konstrukcję współczesnych systemów podatków obciążających wydobywanie surowców naturalnych. Historycznie wszelkie dobra wydobywane z ziemi tradycyjnie stanowiły bowiem własność monarchy, który

miał monopol na rozporządzanie zasobami ziemi i mógł dysponować tym prawem, udzielając go w pełni swoim poddanym⁶. Za udzielone pozwolenie na prowadzenie działalności górniczej pobierana była opłata na rzecz skarbu. Na tym zaś tle wykształciły się takie instrumenty prawnofinansowe jak opłata eksploatacyjna. Po czwarte, problematyka opodatkowania wydobywania surowców naturalnych stanowiła już przedmiot rozważań naukowych⁷.

Monografia została podzielona na sześć rozdziałów. Rozdział I zostanie poświęcony prawnym aspektom funkcjonowania polskiego sektora energetycznego. Punkt wyjścia do rozważań dotyczących prawnopodatkowych aspektów funkcjonowania sektora energetycznego powinno stanowić omówienie podstawowych pojęć związanych z energetyką oraz zwięźle przedstawienie charakterystyki podsektorów: elektroenergetycznego, gazowniczego, ciepłowniczego oraz paliwowego. Specyfika energii jako towaru, jak i ukształtowanie poszczególnych podsektorów nie pozostają bez wpływu na konstrukcję podatków obciążających sektor energetyczny. W rozdziale zostaną także przedstawione cele polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej.

Przedmiotem rozdziału II będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny konstytucyjnych wartości (celów, zasad), takich jak: bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska oraz zrównoważony rozwój oraz o potrzebę ich uwzględniania w procesie tworzenia, stanowienia oraz stosowania prawa podatkowego. W rozdziale tym zostanie także przeprowadzona analiza tych pojęć.

Rozdział III będzie poświęcony historycznym uwarunkowaniom opodatkowania sektora energetycznego. Zostanie podjęta próba udzielenia odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania badawcze: 1) jakie czynniki miały wpływ na ukształtowanie się systemu podatków

⁶ *Historia Wyższego Urzędu Górniczego na tle dziejów nadzoru górniczego na ziemiach polskich*, Katowice 2012, s. 7.

⁷ Zob. A. Świstak, *Opodatkowanie wydobywania surowców naturalnych w Polsce*, Warszawa 2018; J. Abrahamson, *Tolley's International Taxation of Upstream Oil and Gas*, Sydney 2014; *The Taxation of Petroleum and Minerals. Principles, problems and practice*, red. P. Daniel, M. Keen, Ch. McPherson, New York 2010.

obciążających sektor energetyczny, w tym przede wszystkim podatków środowiskowych oraz podatków energetycznych (będących szczególną kategorią podatków środowiskowych); 2) w jaki sposób kształtował się system podatków obciążających sektor energetyczny w Polsce, począwszy od okresu międzywojennego, przez lata 1944–1989, aż do czasów współczesnych.

Analiza obejmie w szczególności propozycje pogłębienia procesów harmonizacyjnych na poziomie Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty Europejskiej). Mając na uwadze akcesję Polski do Unii Europejskiej z dniem 1.05.2004 r., konieczne będzie dokonanie analizy procesu kształtowania się podatków energetycznych w Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnocie Europejskiej) oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii w zakresie tych danin publicznych. W rozdziale zostaną także określone kierunki rozwoju systemu opodatkowania, w tym rozwiązania wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu.

Celem rozdziału IV będzie dokonanie klasyfikacji ciężarów fiskalnych obciążających sektor energetyczny. Ze względu na istniejące w nauce prawa finansowego rozbieżności doktrynalne co do *genus* owych ciężarów, dalsze rozważania nie mogą się obyć bez ustalenia prawnych cech danin publicznych. W rozdziale tym zostanie przeprowadzona analiza pojęć, począwszy od kategorii semantycznie szerszych (takich jak ciężary i świadczenia publiczne oraz daniny publiczne), a następnie przechodząc do pojęć bardziej szczegółowych (podatki i opłaty). Biorąc pod uwagę, że polski prawodawca podatkowy niejednokrotnie (w sposób nieprawidłowy) zamiennie posługuje się pojęciami podatku i opłaty, konieczne będzie zarysowanie dychotomii zachodzącej między tymi świadczeniami. Na tej zaś podstawie możliwe będzie przeprowadzenie analizy podatków środowiskowych, będących grupą danin publicznych generujących zazwyczaj największe dochody budżetowe spośród danin publicznych obciążających sektor energetyczny.

Prawny charakter podatków środowiskowych budzi liczne kontrowersje doktrynalne. Przedmiotem szczególnego zainteresowania należy uczynić podatki energetyczne, będące kategorią podatków środowiskowych. W rozdziale IV zostanie podjęta próba klasyfikacji modeli podatków

energetycznych oraz ich ewaluacja przez pryzmat wartości (celów, zasad), jakim mają służyć. Przeprowadzenie powyższych rozważań umożliwi wyodrębnienie podatków (niejednokrotnie określanych pojęciem „opłata”), będących przedmiotem dalszej analizy, przedstawiona zaś terminologia będzie niezbędna do krytycznej oceny polskiego systemu opodatkowania sektora energetycznego.

Rozdział V zostanie poświęcony założeniom konstrukcyjnym, celom oraz prawnym formom stanowienia podatków obciążających sektor energetyczny. Postawienie pytania o prawne aspekty tworzenia prawa podatkowego będzie konieczne z punktu widzenia dalszej analizy polskiego systemu podatkowego. Powyższe rozważania rozpoczną się pytaniem o *genus* koncepcji „zanieczyszczający płaci”, częstokroć związanej z konstrukcją podatków środowiskowych, w tym podatków energetycznych. Przedmiotem analizy będą cele podatków obciążających sektor energetyczny oraz kwestia, czy ich głównym zamierzeniem jest gromadzenie dochodów podatkowych. Ponadto zostaną przeanalizowane nefiskalne cele podatków ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska czy zrównoważonego rozwoju.

Rozdział VI zamknie prowadzone wcześniej rozważania. Zostanie zadane pytanie, czy zbiór podatków obciążających sektor energetyczny, widziany przez pryzmat celów stawianych przez samo państwo, składa się na spójny system opodatkowania sektora energetycznego. Udzielenie odpowiedzi będzie wymagać w pierwszej kolejności wyjaśnienia pojęcia „system podatkowy”. Następnie zostanie dokonana analiza konstrukcji poszczególnych danin publicznych o charakterze podatkowym. Zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami nastąpi omówienie wszystkich danin publicznych obciążających sektor energetyczny, które są w istocie podatkami. Bez znaczenia pozostanie zatem nazwa nadana tym świadczeniom przez prawodawcę podatkowego.

Omawiane daniny publiczne zostaną pogrupowane ze względu na ich konstrukcję. Na początku analizie będą poddane podatki obciążające dochody (przychody) przedsiębiorców energetycznych, następnie zostaną przedstawione podatki obciążające produkty energetyczne, podatki obciążające energię cieplną, podatki obciążające energię elektryczną,

podatki obciążające emisję dwutlenku węgla oraz podatki obciążające infrastrukturę energetyczną. Biorąc pod uwagę zarysowane tu pole badawcze, rozważania poświęcone podatkom obciążającym sektor energetyczny będą ograniczone wyłącznie do ogólnej konstrukcji prawnej tych danin publicznych.

Publikację przygotowano przede wszystkim z wykorzystaniem metody dogmatycznoprawnej, jednakże posiłkowo wykorzystano również metodę historycznoprawną oraz komparatystyczną.

Rozdział I

PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SEKTORA ENERGETYCZNEGO

1. Uwagi wprowadzające

Mimo ogromnego znaczenia, jakie odgrywa współcześnie energetyka, w doktrynie, podobnie zresztą jak w prawodawstwie prawnogospodarczym, nie wypracowano jeszcze dostatecznie precyzyjnego aparatu pojęciowego, co prowadzi do licznych sporów teoretycznych i praktycznych, w tym dotyczących innych dziedzin prawa. Dlatego w pierwszej kolejności zostaną przedstawione zakres pojęcia „sektor energetyczny” oraz charakterystyka poszczególnych podsektorów: elektroenergetycznego, gazowniczego, ciepłowniczego oraz paliwowego. Poza przedmiotem analizy należy pozostawić problematykę funkcjonowania podsektora wydobywczego, który – choć bywa zaliczany do sektora energetycznego – na gruncie prawa podatkowego cechuje się odmienną specyfiką i wykracza poza zakres monografii. Wyróżnienie powyższych podsektorów będzie istotne z punktu widzenia ustalania celów oraz konstrukcji instrumentów podatkowych.

Zostaną także zarysowane główne wyzwania i kierunki zmian w sektorze energetycznym, związane z kryzysem energetycznym, procesem transformacji energetycznej oraz dostosowaniem polityki państwa do strategii energetyczno-klimatycznych Unii Europejskiej (w tym Europejskiego Zielonego Ładu). Zarysowanie tych uwarunkowań będzie kluczowe dla dalszych rozważań poświęconych opodatkowaniu sek-

tora energetycznego, gdyż prawo podatkowe nie stoi w oderwaniu od sytuacji gospodarczej, celów politycznych czy strategii energetycznych i klimatycznych wyznaczanych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

2. Pojęcie sektora energetycznego

Pojęcia sektora energetycznego czy energetyki nie zostały zdefiniowane na gruncie polskiego prawa¹. Zgodnie ze słownikową definicją przez „energetykę” należy rozumieć „dział gospodarki obejmujący praktyczne wykorzystanie energii we wszystkich jej postaciach”². Jednocześnie energetyka jest kwalifikowana jako „nauka techniczna o przetwarzaniu, przesyłaniu, gromadzeniu i wykorzystywaniu różnych rodzajów energii”³. Analiza słownikowego znaczenia tego pojęcia może zatem prowadzić do wniosku, że energetyką określa się w istocie wyodrębnioną część gospodarki, a przedmiotem energetyki jest złożony proces dotyczący energii. Egzemplifikacją drugiej z wymienionych definicji jest ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, odwołująca się między innymi do działalności polegającej na wytwarzaniu, przesyłaniu, dystrybucji, obrocie czy magazynowaniu nośników energii.

Doktryna prawa energetycznego dokonuje uszczegółowienia słownikowego rozumienia energetyki, za punkt wyjścia czyniąc powiązania systemowe albo charakterystykę rzeczową⁴. Biorąc pod uwagę istniejące w energetyce powiązania systemowe, można mówić o systemie energetycznym, rozumianym jako „całość powiązanych ze sobą procesów związanych z zaopatrzeniem w paliwo (energia chemiczna) lub inne

¹ Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca posługuje się tymi pojęciami jak choćby w ustawie z 7.09.2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 116).

² *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1. A–J, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 834.

³ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1..., red. S. Dubisz, s. 834.

⁴ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 26–27; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 42–43.

postacie energii⁵. Chodzi zatem o tego rodzaju powiązania funkcjonalne i przyczynowo-skutkowe, które odnoszą się do procesów zachodzących poczynając od pierwotnej postaci energii aż do formy użytecznej dla odbiorcy końcowego. Na całość systemu energetycznego będą się składały podsystemy, czyli części związane z kolejnymi etapami przetwarzania energii, natomiast ich podział będzie zależny od źródeł energii, jakie są poddane tym procesom⁶. Przykładowo w ramach elektroenergetyki wyodrębnia się podsystemy: wytwarzania, przesyłania, magazynowania i dystrybucji⁷.

Rozpatrywanie energetyki przez pryzmat wyodrębnienia rzeczowego prowadzi natomiast do uznania danej części gospodarki za sektor energetyczny *sensu stricto*. Tak rozumiany sektor energetyczny jest przedmiotem regulacji prawa energetycznego⁸. Stanowienie prawa energetycznego⁹ jest więc wtórne wobec istnienia sektora energetycznego, będącego samodzielnym przedmiotem regulacji prawnej¹⁰.

Na sektor energetyczny składają się wyodrębnione jego części – podsektory, które stanowią zbiór przedsiębiorców energetycznych¹¹. Przedsiębiorcami energetycznymi są natomiast podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu

⁵ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 39.

⁶ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 42.

⁷ F. Elżanowski, *Polityka...*, s. 27; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 42.

⁸ M. Będkowski-Kozioł, *Kilka uwag o dogmatyce prawa energetycznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012/4, s. 7.

⁹ Zakres pojęciowy prawa energetycznego nie obejmuje wyłącznie ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, ale rozciąga się na takie akty prawne, jak: ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.), ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.), ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1173 ze zm.) czy ustawa z 8.12.2017 r. o rynku mocy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2131 ze zm.). W dalszej części pracy „prawo energetyczne” albo „przepisy prawa energetycznego” będą rozumiane jako gałąź prawa, natomiast zapis „Prawo energetyczne” będzie się odnosił wyłącznie do ustawy.

¹⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 35.

¹¹ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 42.

nimi albo przesyłania dwutlenku węgla¹². Niemniej podział sektora energetycznego na podsektory budzi pewne kontrowersje doktrynalne i jak dotąd nie wypracowano w tym zakresie jednolitego stanowiska. Na przykład F. Elżanowski wskazuje, że sektor energetyczny dzieli się na podsektory: elektroenergetyczny, gazownictwo, ciepłownictwo, paliw ciekłych oraz wydobywczy (częstokroć zaliczany do podsektora elektroenergetycznego)¹³. Z kolei A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz i B. Zaleski proponują wyodrębnienie następujących podsektorów: elektroenergetycznego, gazowniczego, ciepłowniczego oraz surowcowo-paliwowego, obejmującego zarówno wydobycie węgla kamiennego, wydobycie węgla brunatnego, jak również wytwarzanie paliw płynnych oraz tzw. energetykę niekonwencjonalną¹⁴.

Przyjęte wyżej klasyfikacje uwzględniają przede wszystkim charakter regulacji prawnych, formę organizacji podmiotów podsektora, stopień monopolizacji czy rezultaty ekonomiczno-finansowe bieżącej działalności¹⁵. Natomiast przynależność do podsektora zależna jest od surowca będącego przedmiotem działalności¹⁶. Biorąc pod uwagę powyższe czynniki oraz omówione w dalszej części założenia konstrukcyjne podatków obciążających działalność prowadzoną w ramach poszczególnych podsektorów, zasadniczo można przyjąć podział sektora energetycznego na podsektory: elektroenergetyczny, gazowniczy, ciepłowniczy oraz paliwowy.

¹² Wskazując podmiot prowadzący działalność gospodarczą w określonym zakresie w Prawie energetycznym, ustawodawca posługuje się pojęciem „przedsiębiorstwo energetyczne”. Należy jednak zwrócić uwagę na brak spójności definicyjnej między pojęciami wynikającymi z Prawa energetycznego, ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.) i Kodeksu cywilnego. Biorąc pod uwagę liczne kontrowersje związane ze wzajemnymi relacjami tych definicji, na potrzeby niniejszych rozważań należy zaproponować termin „przedsiębiorca energetyczny”, określający podmiot prowadzący działalność gospodarczą w sektorze energetycznym.

¹³ F. Elżanowski, *Polityka...*, s. 27.

¹⁴ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 43. Powyższy podział został również zaaprobowany przez M. Będkowskiego-Kozioła, *Kilka...*, s. 7.

¹⁵ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 43.

¹⁶ F. Elżanowski, *Polityka...*, s. 27.

3. Charakterystyka polskiego sektora energetycznego

3.1. Uwagi ogólne

We wcześniejszych rozważaniach dotyczących pojęcia sektora energetycznego ustalono, że sektor ten dzieli się na następujące podsektory: elektroenergetyczny, gazowniczy, ciepłowniczy oraz paliwowy. Przystąpienie do dalszych rozważań wymaga przeprowadzenia charakterystyki powyższych podsektorów, z uwzględnieniem prawnych uwarunkowań ich funkcjonowania.

3.2. Charakterystyka podsektora elektroenergetycznego

Roczna produkcja energii elektrycznej w Polsce wynosi około 175 TWh¹⁷. Ogromne znaczenie polityczne, prawne i ekonomiczne ma ukształtowanie tzw. miksu energetycznego, czyli struktury produkcji i konsumpcji energii według kryterium nośników energii lub sposobów ich wytwarzania. Ukształtowanie tej struktury wynika zarówno z uwarunkowań międzynarodowych, jak i dostępności danego surowca na obszarze państwa. Coraz większy nacisk kładziony jest na zwiększanie udziału energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Największe znaczenie mają przede wszystkim paliwa kopalne, czyli węgiel (kamienny i brunatny), gaz ziemny, a w mniejszym stopniu źródła odnawialne (w tym przede wszystkim źródła wiatrowe). Udział tych nośników energii w krajowej produkcji energii elektrycznej wyniósł w 2022 r. kolejno: ok. 77% – węgiel kamienny i brunatny, ok. 5,7% – gaz ziemny oraz ok. 10,5% – źródła wiatrowe¹⁸.

¹⁷ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 37.

¹⁸ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, s. 39.

Jednym z głównych wyzwań polityki energetycznej jest dywersyfikacja źródeł energii, polegająca na zwiększeniu udziału energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Zgodnie z celami polityki energetycznej państwa, określonymi w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.¹⁹, w 2033 r. udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej powinien wynieść nie więcej niż 56%, natomiast udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto – co najmniej 23%. Ponadto w 2033 r. Polska powinna produkować energię w elektrowni jądrowej²⁰.

W ramach podsektora elektroenergetycznego wyróżnia się zasadniczo trzy segmenty: wytwarzania, przesyłowy i dystrybucyjno-dostawczy²¹. W praktyce występuje również inna metoda podziału sektora energetycznego, zgodnie z którą podsektor elektroenergetyczny dzieli się na następujące podsektory: wytwórstwo, obrót, przesył i dystrybucję²².

Na segment wytwarzania składają się elektrownie systemowe i elektrociepłownie (wytwarzające energię elektryczną i ciepło użytkowe – kogeneracja²³), w znacznej mierze produkujące energię elektryczną z węgla kamiennego i brunatnego. Mimo istotnego znaczenia kopalnych nośników energii w procesie wytwórstwa energii elektrycznej, należy mieć na uwadze obowiązek dekarbonizacji (wycofywania się z produkcji energii elektrycznej z węgla), wynikający zarówno z prawnie wiążących zobowiązań międzynarodowych, jak i uwarunkowań ekonomicznych i środowiskowych²⁴.

¹⁹ Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. – załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264), s. 14.

²⁰ Zgodnie z Polityką Energetyczną Polski do 2040 r. pierwszy blok jądrowy ma mieć moc 1–1,6 GW, natomiast kolejne bloki mają być uruchamiane co 2–3 lata. W ramach całego programu jądrowego założono budowę sześciu bloków do 2043 r.

²¹ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 51.

²² Tak A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 48.

²³ Przez „kogenerację” należy rozumieć równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego (art. 3 pkt 33 pr. energ.).

²⁴ A. Szafrąński, *Prawo...*, s. 49.

Struktura podmiotowa podsektora elektroenergetycznego w 2022 r. była zdominowana przez następujące grupy kapitałowe: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (która miała największy udział w rynku energii w podsektorze wytwarzania), TAURON Polska Energia S.A. (posiadającą 8,6-procentowy udział w wolumenie energii elektrycznej wprowadzonej do sieci), ENEA S.A. (posiadającą 16,1-procentowy udział w wolumenie energii elektrycznej wprowadzonej do sieci), Grupa Orlen (posiadającą 9,3-procentowy udział w wolumenie energii elektrycznej wprowadzonej do sieci), PAK S.A. (posiadającą 2,2-procentowy udział w wolumenie energii elektrycznej wprowadzonej do sieci)²⁵.

Obrót energią elektryczną dokonywany jest obecnie w ramach obrotu detalicznego oraz na rynku hurtowym. Obrót energią elektryczną na rynku hurtowym odbywa się przede wszystkim przez giełdę energii albo w ramach transakcji dwustronnych, zawieranych między uczestnikami rynku, tworzącymi w ten sposób tzw. rynek OTC (*over the counter*)²⁶. Natomiast uczestnikami obrotu detalicznego są: odbiorca końcowy, który nabywa energię elektryczną na własny użytek (przy czym może to być również przedsiębiorca) oraz przedsiębiorcy obrotu i podmioty zarządzające infrastrukturą przesyłową.

Dostawą energii elektrycznej zajmują się operator systemu przesyłowego (OSP) oraz operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD). Przedsiębiorcy zajmujący się zarówno przesyłem energii, jak i jej dystrybucją funkcjonują w warunkach monopolu naturalnego. Sytuację tę dobrze ilustruje struktura podmiotowa operatorów systemów dystrybucyjnych, gdzie kluczową rolę odgrywają: ENEA Operator Sp. z o.o., ENERGA-Operator S.A., PGE Dystrybucja S.A., Tauron Dystrybucja S.A. oraz innogy Stoen Operator Sp. z o.o. Jeśli chodzi o operatora systemu prze-

²⁵ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, s. 40. W wycieszeniu pominięto grupy kapitałowe posiadające mniejszy udział w wolumenie energii elektrycznej wprowadzonej do sieci.

²⁶ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, s. 53.

syłowego, to w Polsce jest nim wyłącznie spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.²⁷

3.3. Charakterystyka podsektora gazowniczego

Gaz ziemny stanowi – po węglu i ropie naftowej – największe źródło energii pierwotnej w Polsce²⁸. Polskie złoża gazu ziemnego są niewielkie w porównaniu z takimi państwami, jak Stany Zjednoczone, Rosja czy Iran, i wynoszą około 127 mld m³, stąd konieczność importu tego surowca²⁹. Zgodnie z danymi URE w 2022 r. zakupy gazu z zagranicy wyniosły 154,5 TWh, przy czym wydobycie ze źródeł krajowych wyniosło zaledwie 39,8 TWh³⁰.

Problematyka gwarantowania bezpieczeństwa energetycznego w ramach podsektora gazowniczego ma silne konotacje polityczne, ponieważ rynek ten jest oparty w znacznej mierze na imporcie³¹. Wynika to z popytu na gaz, który wielokrotnie przewyższa krajowe zdolności wytwórcze. Sprawia to, że rynek gazu jest szczególnie podatny na uwarunkowania geopolityczne, tym bardziej że głównym źródłem gazu ziemnego w Polsce przez wiele lat była Rosja³². W 2022 r. struktura zaopatrzenia gazu ziemnego w Polsce znacząco się zmieniła. Pełnoskalowa rosyjska agresja na Ukrainę w lutym 2022 r. przyspieszyła proces dywersyfikacji źródeł dostaw gazu i zastąpienia dostaw gazu z kierunku wschodniego dostawami z kierunków alternatywnych³³. Ponadto 27.04.2022 r. spół-

²⁷ Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 9k pr. energ. operator systemu przesyłowego może działać wyłącznie w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

²⁸ International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries. Poland 2016 Review*, Paris 2017, s. 139.

²⁹ D. Niedziółka, *Funkcjonowanie polskiego rynku energii*, Warszawa 2018, s. 53.

³⁰ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, s. 185.

³¹ A. Szafrąński, *Prawo...*, s. 54.

³² International Energy Agency, *Poland Natural Gas Security Policy*, Paris 2022, <https://www.iea.org/articles/poland-natural-gas-security-policy> (dostęp: 20.03.2024 r.).

³³ Minister Klimatu i Środowiska, *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 12.

ka Gazprom Export wstrzymała dostawy gazu do Polski z kierunku wschodniego, realizowane w ramach długoterminowego kontraktu jamalskiego³⁴.

Proces dywersyfikacji źródeł dostaw gazu nie byłby możliwy bez inwestycji infrastrukturalnych, takich jak: budowa terminalu gazu skroplonego LNG w Świnoujściu, a także rozbudowa zdolności regazyfikacyjnych terminalu LNG, budowa gazociągu Baltic Pipe (tj. gazociągu łączącego Norwegię, Danię i Polskę) oraz budowa połączeń międzysystemowych z Litwą i Słowacją³⁵.

Podsektor gazowniczy, podobnie jak podsektor paliwowy, można podzielić na następujące segmenty: 1) *upstream*; 2) *midstream*; 3) *downstream*.

Powyższe pojęcia wykorzystywane są zarówno na międzynarodowym rynku gazu i ropy naftowej, jak i w literaturze ekonomicznej³⁶. Międzynarodowa Organizacja ds. Standaryzacji, z którą współpracuje Polski Komitet Normalizacyjny, definiuje pojęcie *upstream* jako kategorię działalności przemysłu naftowego w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż gazu ziemnego i ropy naftowej oraz wydobycia surowców. W ramach tego segmentu sektora funkcjonują przede wszystkim platformy wiertnicze czy statki konstrukcyjne. Przez *midstream* należy rozumieć działalność przedsiębiorstw energetycznych polegającą na przetwórstwie, magazynowaniu, jak i transporcie surowca (są to przede wszystkim rurociągi przesyłowe, terminale czy jednostki przetwórstwa gazu, LNG, LPG czy GTL). Natomiast przez *downstream* określa się działalność związaną z etapem postprodukcyjnym, tj. przede wszystkim

³⁴ Minister Klimatu i Środowiska, *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.*, s. 19.

³⁵ Zob. Minister Klimatu i Środowiska, *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.*, s. 30. Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego oraz rozbudowa infrastruktury sieciowej (tj. budowa Baltic Pipe oraz budowa drugiej nitki Rurociągu Pomorskiego) są również celami wyznaczonymi w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. (s. 9).

³⁶ Zob. J. Abrahamson, *Tolley's...*, *passim*; *The Taxation...*, red. P. Daniel, M. Keen, Ch. McPherson, *passim*.

rafinację, transport i obrót produktami naftowymi³⁷. Ujmując tę kwestię obrazowo, poszczególne segmenty stanowią drogę, jaką przebywa surowiec (ropa naftowa lub gaz), poczynając od rozpoznania i eksploatacji złoża, przez przesył i magazynowanie, na rafinacji i obrocie skończywszy.

W polskiej literaturze przedmiotu znacznie częściej wskazuje się na następujące rodzaje działalności: wydobywanie (produkcja), transport, magazynowanie oraz dostawa gazu ziemnego do odbiorców końcowych³⁸. Na gruncie Prawa energetycznego wyróżnia się następujące rodzaje działalności dotyczące gazu ziemnego: skraplanie, regazyfikacja, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja oraz obrót. Przy czym w doktrynie wskazuje się również na inny, bardziej zwięzły podział działalności w ramach podsektora gazowniczego, tj. wytwarzanie (którym w przypadku gazu ziemnego jest poszukiwanie i wydobywanie), przesył, dystrybucja oraz obrót³⁹.

Podobnie jak w przypadku działalności w podsektorze elektroenergetycznym, prowadzenie działalności w gazownictwie wymaga uzyskania koncesji. Na koniec 2022 r. w podsektorze gazowym funkcjonował: jeden operator systemu przesyłowego gazowego (tj. jednoosobowa spółka Skarbu Państwa OGP Gaz-System S.A.); 51 operatorów systemów dystrybucyjnych (w tym jeden podmiot prawnie wydzielony w ramach Grupy Kapitałowej PGNiG [obecnie w ramach Grupy Kapitałowej Orlen], tj. PSG Sp. z o.o.); jeden operator systemu magazynowania (Gas Storage Poland Sp. z o.o.) oraz siedmiu operatorów systemów skraplania gazu ziemnego⁴⁰.

W procesie dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego oraz uniezależniania się Polski od dostawców zagranicznych jeszcze nie tak dawno ważnej roli upatrywano w poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż węgl-

³⁷ ISO 20815:2008(en), Petroleum, petrochemical and natural gas industries – Production assurance and reliability management, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:20815:ed-1:v2:en> (dostęp: 21.11.2023 r.).

³⁸ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, s. 55.

³⁹ A. Szafranski, *Prawo...*, s. 53.

⁴⁰ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 r.*, s. 193–195.

wodorów. Z rozpoczęciem eksploatacji złóż gazu łupkowego jest bezpośrednio związany fenomen tzw. rewolucji gazowej (rewolucji łupkowej), która rozpoczęła się w Stanach Zjednoczonych w latach dwutysięcznych i w kilka lat później dotarła do Europy Środkowej. Jeszcze w 2012 r. szacowano, że w 2025 r. udział węglowodorów w strukturze zużycia energii będzie stanowił ok. 80%⁴¹. Z kolei w Polsce szczególne zainteresowanie wydobywaniem gazu łupkowego było powiązane z odważnymi szacunkami wielkości polskich złóż. Przykładowo Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy szacował zasoby wydobywalne gazu ziemnego z formacji łupkowych (w części lądowej i szelfowej basenu bałtycko-podlasko-lubelskiego) na ok. 346 do 768 mld m³ (z zastrzeżeniem, że polskie złoża mogą zawierać nawet 1,92 bln m³)⁴². Taka ilość gazu ziemnego miałaby wystarczyć na ok. 120 do 200 lat produkcji gazu ziemnego (przy założeniu, że poziom dostaw surowca z zagranicy i wydobywania krajowego nie uległyby zmianie).

Powyższe szacunki miały oczywiście wpływ na decyzje inwestycyjne podmiotów, które podjęły próbę wydobywania gazu łupkowego w Polsce. Jednocześnie znamieną jest działalność legislacyjna ustawodawcy, który (z różnym skutkiem) starał się uregulować funkcjonowanie działalności podmiotów prowadzących działalność poszukiwawczą i rozpoznawczą w polskich złożach. W tym samym czasie podjęto również próbę zabezpieczenia interesów fiskalnych Skarbu Państwa, wprowadzając istotne zmiany do polskiego systemu podatkowego, związane z ewentualną eksploatacją złóż węglowodorów. Mowa tu o specjalnym podatku węglowodorowym, wprowadzonym ustawą z 25.07.2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym⁴³.

Zaktualizowane prognozy wydobywania gazu łupkowego nie dawały perspektyw zapewnienia budżetowi państwa dochodów podatkowych z ty-

⁴¹ A.B. Czyżewski, E. Bodnari, G. Kozieja, *Gazowa (r)ewolucja w Polsce. Jaką drogą do sukcesu?*, Warszawa 2012, s. 10.

⁴² Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, *Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (basen bałtycko-podlasko-lubelski)*, Warszawa 2012, s. 5.

⁴³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2269 ze zm.

tułu specjalnego podatku węglowodorowego, dlatego ustawa została uchylona z dniem 1.11.2019 r.⁴⁴

3.4. Charakterystyka podsektora ciepłowniczego

W odróżnieniu od sektora energii elektrycznej czy sektora gazowniczego, polski sektor ciepłowniczy charakteryzuje się lokalnym charakterem. Transport ciepła (którego nośnikami są woda lub para) do odbiorców końcowych generuje straty części energii i jest uzasadniony ekonomicznie jedynie przy niewielkich odległościach⁴⁵. Ukształtowane w ten sposób lokalne rynki ciepła obejmują najczęściej obszar jednego miasta lub aglomeracji, na których działa jeden lub kilku przedsiębiorców ciepłownicznych⁴⁶. Także ze względu na ograniczoną możliwość techniczną ciepło jest przedmiotem ograniczonego handlu wewnątrzunijnego, co miało wpływ na wyłączenie tych transakcji z zakresu przedmiotowego dyrektywy 2003/96/WE.

Podobnie jak w przypadku innych podsektorów energetyki, działalność polegająca na wytwarzaniu, obrocie, przesyłaniu lub dystrybucji ciepła wymaga uzyskania koncesji udzielanej przez Prezesa URE. Z obowiązku uzyskania koncesji wyłączona jest działalność polegająca na wytwarzaniu ciepła w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nieprzekraczającej 5 MW (art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. e pr. energ.), wytwarzaniu ciepła uzyskiwanego w przemysłowych procesach technologicznych oraz wytwarzaniu ciepła, gdy wielkość mocy zamówionej przez odbiorców nie przekracza 5 MW (art. 32 ust. 4 pr. energ.), a także na przesyłaniu lub dystrybucji ciepła, jeżeli łączna moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW (art. 32 ust. 1 pkt 3 pr. energ.).

⁴⁴ Zob. ustawa z 11.09.2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1978).

⁴⁵ A. Szafrąński, *Prawo...*, s. 55.

⁴⁶ J. Kamiński, A. Malik, *Analiza krajowego sektora ciepłowniczego – stan obecny i kluczowe determinanty rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2016/92, s. 308.

Ze względu na zaszczości historyczne i ograniczenia techniczne związane z przesyłem ciepła, możliwość zaistnienia konkurencji w ciepłownictwie jest ograniczona, a znaczna część przedsiębiorstw ciepłowniczych jest zintegrowana pionowo⁴⁷, posiadając koncesję zarówno na wytwarzanie, obrót, przesył, jak i na dystrybucję ciepła.

Podsektor ciepłowniczy cechuje duża niejednorodność struktury źródeł wytwórczych. Mogą to być zarówno źródła zaliczane do grupy źródeł scentralizowanych (zasilających większą grupę odbiorców za pośrednictwem sieci ciepłowniczych) – w tym przede wszystkim elektrociepłownie, elektrownie i ciepłownie „zawodowe”, elektrociepłownie i ciepłownie przemysłowe oraz elektrociepłownie i ciepłownie komunalne – albo do grupy źródeł lokalnych (obejmujących najczęściej kilka budynków)⁴⁸. Systemy ciepłownicze są różnej wielkości, co wpływa na efekt skali (tj. zmniejszenie kosztów produkcji oraz wzrost rentowności na skutek zwiększenia produkcji) przedsiębiorców energetycznych zajmujących się dostawą ciepła⁴⁹. Na zróżnicowanie cen ciepła ma także wpływ rodzaj paliwa wykorzystywanego do produkcji ciepła, które zależy od dostępności paliwa na danym obszarze, uwarunkowań technicznych czy tempa prowadzonych inwestycji i modernizacji. Rokrocznie wzrasta również ilość ciepła wytwarzanego w kogeneracji, polegającej na jednoczesnym wytwarzaniu energii elektrycznej i energii cieplnej.

Struktura paliw zużywanych do produkcji ciepła w Polsce jest zróżnicowana w poszczególnych województwach. W województwach: świętokrzyskim, lubelskim, opolskim i dolnośląskim dominuje zużycie węgla kamiennego⁵⁰, co ma wpływ na znaczną emisję zanieczyszczeń w tych

⁴⁷ Przez „przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo” należy rozumieć przedsiębiorstwo energetyczne lub grupę przedsiębiorstw zajmujących się: przesyłaniem lub dystrybucją, lub magazynowaniem, lub skraplaniem oraz wytwarzaniem lub sprzedażą paliw gazowych albo przesyłaniem lub dystrybucją oraz wytwarzaniem lub sprzedażą energii elektrycznej (art. 3 pkt 12a pr. energ.).

⁴⁸ *Jaki model rynku energii?*, red. M. Okólski, Warszawa 2001, rozdz. 2, s. 132.

⁴⁹ Urząd Regulacji Energetyki, *Sprawozdanie z działalności prezesa URE w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 248.

⁵⁰ Urząd Regulacji Energetyki, *Energetyka ciepła w liczbach – 2022*, Warszawa 2023, s. 12.