

Received: 28.05.2024
Accepted: 20.09.2024
Published: 30.10.2024

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2024, XXIV, z. specjalny: s. 139-151
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0054.9693
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Aleksandra Puczko*
Nr ORCID: 0000-0002-9929-0196

WPŁYW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA ENERGETYKĘ ROZPROSZONĄ – PERSPEKTYWA POLSKA I MIĘDZYNARODOWA

THE IMPACT OF PUBLIC ADMINISTRATION ON DISTRIBUTED ENERGY SYSTEM – POLISH AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza problemu wpływu administracji publicznej na system energetyki rozproszonej. Jego trzy części są próbą odpowiedzi na główne pytania, związane z tym modelem energetyki. W pierwszej wyjaśnione zostało, jak wygląda system zaspokajania potrzeb energetycznych i jaką rolę odgrywają w nim jednostki, w tym zwłaszcza społeczności energetyczne służące decentralizacji i depolityzacji procesów wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną. W drugiej podjęta została próba zaprezentowania znaczenia energetyki rozproszonej w porównaniu z pojęciami demokracji energetycznej i energetyki obywatelskiej razem z zaletami tego modelu. Doprowadziły one do wniosku, że lokalność energetyki rozproszonej zapewnia osiągnięcie korzystnych efektów zarówno w sferze bezpieczeństwa energetycznego, jak również w sprawach społecznych i ochronie środowiska. W trzeciej ukazana została zależność energetyki rozproszonej od administracji publicznej. Wykazane zostało, jak istotne są dla energetyki rozproszonej i jej rozwoju regulacje prawne, wdrażane programy edukacyjne oraz wsparcie dla rozwoju tego modelu.

Słowa kluczowe: społeczności energetyczne, demokracja energetyczna, system energetyki rozproszonej, administracja publiczna, prawo energetyczne

* dr; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: a.puczko@uj.edu.pl

Summary: The aim of the article is to analyze the problem of the impact of public administration on distributed energy system present in energy communities. In three sections are an attempt to answer the major questions, which clarify the nature of this model of energy. In the first it is explained how looks the system of meeting energy needs and what is the role of individuals in it. The second undertakes an attempt to present the meaning of the distributed energy in comparison to energy democracy and civil energy with all advantages of this model. The third shows the relation and dependency between public administration and energy communities.

Keywords: energy communities, energy democracy, distributed energy systems, public administration, energy law

WSTĘP

Zmieniający się naokoło świat prowadzi do wielu różnorodnych transformacji. Dla sektora energetycznego znaczenie mają przemiany w zakresie technologii, które umożliwiają pozyskanie energii ze źródeł odnawialnych, ale również wykształcanie się społeczeństwa obywatelskiego, które aspiruje zarówno do aktywnego współuczestniczenia w wykonywaniu władzy, ale również i świadczeniu usług publicznych. W tym też w procesie wytwarzania i dystrybucji energii, która jest konieczna dla wszelkiej aktywności i rozwoju. Jak się też zauważa, „Jednym z istotnych elementów nowoczesnej energetyki jest jej obserwowana demokratyzacja polegająca na opisywanym oddolnym powstawaniu nowych źródeł energii odnawialnej w układzie rozproszonym. W ten sposób tworzony jest nowy model rynku, w którym coraz więcej odbiorców będzie mniej zależnych od producentów i dystrybutorów”¹. Z tego względu warto zastanowić się, jaką rolę pełnią inne niż przedsiębiorstwa energetyczne podmioty prywatne w tak scentralizowanym dziale polityki i gospodarki, jakim jest energetyka. Czy ich pozycja, głównie jako konsumentów, wyłącza już aktywny udział w zaspokajaniu potrzeb energetycznych i skazuje na wieczną zależność od centralnie sterowanych polityki i systemu dystrybucji energii? Próba rozwikłania tej kwestii w oparciu o akty prawne oraz dorobek doktryny skupiać się będzie na poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy jednostki mogą zaspokajać potrzeby energetyczne samodzielnie?
- Czym jest energetyka rozproszona?
- W jaki sposób i z jakim skutkiem administracja publiczna wpływa na energetykę rozproszoną?

¹ M. Kurtyka, *Energetyka rozproszona jako element polskiej transformacji energetycznej*, „Energetyka Rozproszona” 2021, z. 5-6, s. 7.

SYSTEM ZAOPATRZENIA W ENERGIĘ I ROLA W NIM SPOŁECZNOŚCI ENERGETYCZNYCH

Rzeczywistość pokazuje, że obecnie większość społeczności świata i funkcjonowanie całych państw uzależnionych jest od dostępu do źródeł energii, przez którą rozumiemy zarówno dostęp do paliw energetycznych, jak i infrastruktury umożliwiającej korzystanie z energii. Jako dobro strategiczne energia decyduje o podstawowych kwestiach, w tym zwłaszcza o kierunkach i szybkości rozwoju gospodarczego i społecznego. Pozbawienie dostępu do energii, czy nawet utrudnienie dostępu do niej, skutkuje niepokojami i zachwianiem stabilności politycznej i ekonomicznej. W nauce mówi się już o przemocy energetycznej, wykorzystywanej jako narzędzie podporządkowania i współczesnego podboju w stosunkach międzynarodowych², a także o prawie do energii jako roszczeniu każdego z nas do jej dostępu³.

Rola energetyki w funkcjonowaniu państwa powoduje, że ma ona charakter strategiczny i z tego powodu system jej produkcji, importu i dystrybucji poddany jest jego wpływowi. Analiza prawa, w tym w szczególności ustawy Prawo energetyczne⁴, pozwala zauważyć, że zasadniczo istnieją trzy szczeble projektowania i wykonywania systemu zaspokajania potrzeb energetycznych:

- a) na szczeblu centralnym, na poziomie administracji rządowej;
- b) na szczeblu lokalnym, na poziomie administracji samorządowej;
- c) na szczeblu centralnym i lokalnym, przez działalność przedsiębiorstw energetycznych.

Na szczeblu centralnym za energetykę odpowiedzialna jest Rada Ministrów oraz minister kierujący działem administracji rządowej określonym jako energetyka, na mocy zaś ustawy Prawo energetyczne został też powołany organ centralny, tj. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Ich rolą jest prowadzenie polityki energetycznej państwa, którą w myśl art. 12 Prawa energetycznego rozumieć należy, jako „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu”. W istocie wymienione organy centralne są autorami głównych założeń dotyczących zarówno produkcji, jak i dystrybucji energii, odpowiedzialnymi za projektowanie i wykonywanie polityki energetycznej na szczeblu centralnym, w co wchodzi nadzorowanie, współdziałanie i koordynowanie działań w zakresie energetyki na szczeblu centralnym i terenowym.

Na szczeblu lokalnym szczególną rolę pełnią gminy, które zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.⁵ w ramach zadań własnych są zobowiązane do „zaopatrzenia wspól-

² Por. D. Kammen, H. Yoshikawa, K. Yamaguchi, *Energy Policy for Peace*, London 2023, s. 8 i in.

³ M. Marszałek, *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 266).

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.).

noty lokalnej w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz”. Wbrew jednak brzmieniu tego przepisu, kreowanie polityki energetycznej na szczeblu lokalnym nie jest działaniem gmin, lecz pozostaje w rękach administracji rządowej. Gminom, zgodnie z art. 18-21 Prawa energetycznego, który uszczegóławia regulację samorządową, pozostawiono możliwość planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, a także działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy, jak oświetlenie znajdujących się na terenie gminy ulic, miejsc publicznych. Poza tym nałożono na nie obowiązek finansowania oświetlenia znajdujących się na terenie gminy ulic, placów czy dróg. Wbrew jednak literalnemu brzmieniu Prawa energetycznego, nie sposób ograniczyć działań gminy wyłącznie do działań planistycznych w zakresie zaopatrzenia w energię. Jak wskazuje zwłaszcza orzecznictwo NSA, ograniczenie jej zadań w zakresie energetyki jedynie do czynności planistycznych i organizacyjnych wykluczałoby najistotniejszy aspekt zaopatrzenia, które rozumieć należy jako faktyczne zapewnienie możliwości dostępu do energii, ciepła i gazu. Oznacza to, że zadanie gminy w tym zakresie może być realizowane przez inne podmioty, nie tracąc przez to swego waloru zadania publicznego⁶. Można wywieść w związku z tym wniosek, że w zakresie energetyki zadania obowiązkowego gmina ma wykonać swoje działania planistyczne, a w sferze już pozaobowiązkowej – zapewnić dostęp do dostaw energii elektrycznej i ciepła.

Faktycznym zaopatrzeniem w energię zajmują się podmioty prywatne, tj. przedsiębiorstwa energetyczne, które działają na zasadach rynkowych, jak i lokalne podmioty gospodarcze, np. spółki lub zakłady komunalne tworzone przez gminy⁷. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwia gminie korzystanie z instrumentów prawnych pozwalających na kontrolowanie podmiotów zależnych⁸.

W tak opisanym krajobrazie jednostki spoza administracji publicznej i przedsiębiorstw energetycznych są wyłącznie użytkownikami infrastruktury energetycznej, nie zaś podmiotami odpowiedzialnymi za jej produkcję i dystrybucję. W konsekwencji zaspokojenie ich potrzeb energetycznych w takim układzie pozostawać będzie w rękach podmiotów od nich niezależnych, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo energetyczne. Z tego powodu ostatnie zmiany prawa wynikające m.in. ze zmiany podejścia Unii Europejskiej do partycypacji obywatelskiej w energetyce spowodowały, że udział jednostek indywidualnych w polityce energetycznej został znacząco zwiększony.

W pakiecie aktów unijnych określanych jako „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” uregulowano społeczność energetyczne, działające w zakresie

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3679/18, Legalis.

⁷ A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, LexisNexis, s. 89 i n.

⁸ M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 18 Pr. energ.

energii odnawialnej⁹. W szerszym ujęciu wskazuje się, że służą one zmianie modelu energetyki i ukierunkowaniu jej na tzw. energetykę obywatelską o znacznie większym wpływie niż samo zaopatrzenie energetyczne¹⁰.

Na skutek wejścia w życie tych aktów w Prawie energetycznym wprowadzono rozdział 2e pt. „Obywatelskie społeczności energetyczne”. Zgodnie z art. 3 pkt 13f ustawy rozumiemy przez nie podmiot posiadający zdolność prawną, działający na zasadzie dobrowolnego i otwartego uczestnictwa, którego głównym celem jest zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla swoich członków, udziałowców lub współników lub obszarów lokalnych, na których prowadzi działalność, a który m.in. może zajmować się wytwarzaniem, zużywaniem, sprzedażą energii elektrycznej bądź biogazu i biomasy. Przemiana skutkuje tym, że jednostki z wyłączenie konsumentów energii stają się jej prosumentami, czyli podmiotami, które jednocześnie ją wytwarzają i użytkują, w szczególności na własny użytek¹¹. Przez funkcjonowanie takich społeczności energetycznych dochodzi wobec tego do zdecentralizowania i depolityzacji wytwarzania i dystrybucji energii. Krok ten należy ocenić jako bardzo ważny, chociaż wprowadzenie takich rozwiązań ma jedynie charakter subsydiarny wobec istniejących, scentralizowanych systemów energetycznych. Prowadzi on bowiem do powstania dla nich przeciwwagi, którą określa się energetyką rozproszoną.

CZYM JEST ENERGETYKA ROZPROSZONA?

Energetyka rozproszona jest złożonym i wielowymiarowym pojęciem. Opisuje się ją jako demokrację energetyczną, energetykę obywatelską, co wskazuje na silne związanie właśnie z partycypacją społeczną w procesie wytwarzania i dystrybucji energii.

Demokracja energetyczna rozumiana jest jako system, w którym społeczeństwo w sposób aktywny uczestniczy w wyborze i budowaniu modelu energetycznego opartego zwłaszcza o odnawialne źródła energii, mając nad nim kontrolę¹². Natomiast energetyka obywatelska określana jest w doktrynie jako „system, w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu, przesyłaniu i zarządzaniu energią. To lokalna i małoskalowa produkcja energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawial-

⁹ Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U.UE.L. 2019, nr 158, str. 125) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U.UE.L. 2018, nr 328, str. 82, z późn. zm.).

¹⁰ T. Długosz, *Spoleczności energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 1, s. 42.

¹¹ G. Borys, *System wsparcia energetyki prosumenckiej w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 198, s. 35 i n.

¹² D. Szwed, B. Maciejewska, *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2014, s. 5.

nych oraz wykorzystywanie rozwiązań podnoszących efektywność energetyczną. Energetyka obywatelska to także uczestnictwo lokalnych społeczności w większych projektach OZE. To również budowanie lokalnych alternatyw dla scentralizowanego i zdominowanego przez wielkie spółki systemu energetycznego¹³.

Chociaż pojęcia te często traktuje się jako odrębne, w istocie wspólnie budują one obraz energetyki rozproszonej, która jest różnorodnie rozumiana, ale opiera się zasadniczo na tych samych podstawach co pojęcie energetyki obywatelskiej czy też demokracji energetycznej. Energetyka rozproszona jest definiowana w doktrynie, jako „wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, paliw stałych, ciekłych i gazowych przez mniejsze jednostki lub obiekty produkcyjne dla użytku lokalnego”¹⁴. Według IRENA, tj. Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej, jest to ekonomiczne lub operacyjne uczestniczenie oraz władanie projektami w zakresie energetyki odnawialnej przez obywateli bądź członków danych społeczności¹⁵. Takie działania mają przede wszystkim prowadzić do autonomii energetycznej i budowania lepszych warunków społecznych, co sprzyjać ma poparciu obywatelskiemu dla transformacji energetycznej¹⁶.

Tak ujmowana energetyka rozproszona zwiększa bezpieczeństwo energetyczne poprzez zróżnicowanie źródeł energii i form jej wytwarzania. W konsekwencji umożliwia sterowanie produkcją energii, a jej ograniczenie wyłącznie do terenów lokalnych wpływa na ograniczenie rozbudowy kosztownych sieci wysokiego napięcia zarządzanych przez scentralizowane przedsiębiorstwa energetyczne. Opierając się na wykorzystaniu lokalnych źródeł energii odnawialnej, sprzyja zmniejszeniu kosztów, zwiększa bezpieczeństwo dostaw energii oraz zmniejsza straty przesyłowe¹⁷.

Rozwój tej formy energetyki powoduje, że zmieniona zostaje optyka zapewniania bezpieczeństwa energetycznego państwa. Z bezpieczeństwa ogólnopaństwowego staje się ono bezpieczeństwem lokalnym, zapewnianym przez mniejsze społeczności przy pomocy często ich własnych zasobów¹⁸. Z tego względu tak ważne jest oparcie tego modelu o źródła odnawialne¹⁹, które mają często charakter endemiczny i przez to są ściśle dostosowane do potrzeb i możliwości lokalnych. Takie rozwiązanie, polegające na odchodzeniu od systemu opartego o scentralizowane koncerny energetyczne, przynosi wiele różnorodnych korzyści, które razem wpływają pozytywnie na ogólnie ujmowany rozwój społeczny i gospodarczy,

¹³ A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce. Analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*, Warszawa 2019, s. 11.

¹⁴ R. Mizieliński, *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Energetyka rozproszona we Francji*, Warszawa 2019, s. 3.

¹⁵ IRENA Coalition for Action, *Community Energy Toolkit: Best practices for broadening the ownership of renewables*, Abu Dhabi 2021, s. 7.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ R. Mizieliński, *Energetyka...*, s. 6.

¹⁸ M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, s. 29.

¹⁹ Ibidem.

w tym zrównoważony rozwój. Wynikają one przede z cech tego modelu, którymi są w szczególności właśnie rozproszenie, przez które można rozumieć też lokalność, elastyczność, niskoemisyjność oraz ekologiczność.

Lokalność tego typu energetyki w istocie jest odpowiedzią na wady i niedobory systemu scentralizowanego. W szczególności model ten jest możliwy do wprowadzenia na terenach nieurbanizowanych, które nie są podłączone do sieci²⁰, przez co przeciwdziała ubóstwu i wykluczeniu energetycznemu²¹. Z uwagi na sprzyjanie zrównoważonemu rozwojowi wspiera on uwstecznione ekonomicznie i technicznie regiony, a tym samym przyczynia się do zmniejszenia skali patologicznych zjawisk²², zwiększając rolę inicjatyw oddolnych o charakterze lokalnym i regionalnym²³. Aktywizacja mniejszych jednostek terytorialnych w obszarze energetyki wpływa również na ich rozwój w innych niż energetyka sferach gospodarki oraz spraw społecznych. W ten sposób możliwe jest rozwijanie partycypacji społecznej, w której to mieszkańcy mogą decydować o rozwoju i wydajności infrastruktury energetycznej, ale też czerpać z niej inne korzyści. Funkcjonowanie struktur energetyki rozproszonej umożliwia zwiększenie zatrudnienia, jak również wspiera przedsiębiorczość oraz innowacje społeczne²⁴.

W kontekście elastyczności, jak wskazuje J. Popczyk energetyka rozproszona pozwala lepiej reagować na sytuacje kryzysowe. Dzięki oparciu się na odnawialnych źródłach energii zaspokaja się potrzeby energetyczne w naturalny sposób, adekwatnie do potrzeb. Zwłaszcza w sytuacji awarii centralnej infrastruktury energetycznej, jak też ograniczeń jej rozbudowy i rozwoju²⁵. W ten sposób dochodzi też do modyfikacji odpowiedzialności za dostarczenie energii i przesunięcie jej ciężaru w kierunku prosumentów, którzy zaspokajają swoje potrzeby w zakresie energetyki i są odpowiedzialni za utrzymywanie wzniesionej przez siebie infrastruktury. Tym samym uproszczenie sterowania małą infrastrukturą energetyczną pozwala na szybsze reagowanie na zmieniające się warunki rynkowe²⁶. Możliwa jest ochrona przed ewentualnymi wahaniem cen, jak również zmiana rozmiaru instalacji przez jej rozbudowę czy demontaż.

W kontekście niskoemisyjności i ekologiczności podkreślić należy oparcie się energetyki rozproszonej na odnawialnych źródłach energii, a także niewielkie rozmiary instalacji. Co więcej, korzystanie z własnych instalacji skutkuje też zwiększeniem świadomości jej użytkowników, co pozytywnie wpływa na zmiany w zakresie zużywania energii²⁷.

²⁰ C.A. Friebe, P. Flotow, F.A. Täube, *Exploring the link between products and services in low-income markets – evidence from solar home systems*, Energy Policy 2013, no 52, s. 760–769.

²¹ M. Rabe, *Energetyka rozproszona w polityce regionalnej*, Warszawa 2023, s. 22.

²² J. Popczyk, *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju. Od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*, Warszawa 2011, s. 32.

²³ M. Rabe, *Energetyka...*, s. 23.

²⁴ Ibidem.

²⁵ J. Popczyk, *Energetyka...*, s. 10.

²⁶ N. Jenkins, R. Allan, P. Crossley, D. Kirschen, G. Strbac, *Embedded Generation*, London 2000, s. 245.

²⁷ J. Farrel, *Democratizing the Electricity System A Vision for the 21st Century Grid*, Waszyngton 2011, s. 3.

Osiągnięcie tych efektów wymaga jednak ingerencji ze strony państwa, w tym przede wszystkim stworzenia ram prawnych dla funkcjonowania energetyki rozproszonej, jak również systemu wsparcia dla jej budowy, utrzymania i użytkowania.

STOSUNEK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ENERGETYKI ROZPROSZONEJ

Wpływ administracji publicznej na rozwój energetyki rozproszonej może wywoływać różne skutki w zależności od charakteru podejmowanych działań i ich odbioru społecznego. Właściwe działania mogą skutkować powstawaniem form energetyki rozproszonej i wspieraniem ich rozwoju, natomiast niewłaściwe jej wyhamowaniem. W szczególności powstawanie form energetyki rozproszonej zależy od czynników, które ją projektują, a następnie pozwalają na jej wykorzystanie. Tworzenie możliwości jej zaistnienia i rozwoju zależy przede wszystkim od warunków, jakie ustala państwo. Taki postulat wynika w szczególności z aktów unijnych.

Zgodnie z motywem 26 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych państwa członkowskie powinny zapewnić, aby społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej mogły uczestniczyć w dostępnych systemach wsparcia na równych warunkach z dużymi uczestnikami. W tym celu państwa członkowskie powinny mieć możliwość podejmowania środków, takich jak udzielanie informacji, wsparcia technicznego i finansowego, ograniczanie wymogów administracyjnych, włączanie do przetargów kryteriów zorientowanych na społeczności, ustanawianie dostosowanych okresów składania ofert dla społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej lub dopuszczanie wynagradzania tych społeczności poprzez wsparcie bezpośrednie, jeżeli spełniają one wymogi dotyczące małych instalacji.

Konieczne są działania organów administracji publicznej w kierunku inicjowania transformacji energetycznej przy udziale energetyki rozproszonej. Wśród nich można wyróżnić tworzenie podstaw prawnych umożliwiających rozwijanie tych form energetyki przy jednoczesnym upraszczaniu procedur warunkujących ich tworzenie, a następnie podejmowanie działań w celu wspierania jej rozwoju, tj. prowadzenie działalności edukacyjnej, udzielanie wsparcia technicznego i finansowego i uwzględnianie interesów społeczności.

Administracja powinna tworzyć adekwatne do panujących warunków przepisy, w tym regulacje prawne, które w sposób jasny określać będą warunki funkcjonowania wspólnot energetycznych. Jak się słusznie zauważa, brak takiej regulacji, jak też jej niedoskonałości są głównymi przyczynami hamującymi rozwój energetyki rozproszonej²⁸. Przepisy prawne są podstawowe nie tylko dla tworzenia form dzia-

²⁸ B. Worek, M. Kocór, D. Micek, K. Lisek, A. Szczucka, *Społeczny wymiar rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce – kluczowe czynniki i wyzwania*, „Energetyka Rozproszona” 2021, nr 5-6, s. 111.

lających w ramach tego modelu energetyki, ale również spełnienia pozostałych wymogów, jak tworzenie i wdrażanie programów wsparcia²⁹.

Niezwykle istotne wydaje się promowane rozproszonych systemów energii, aby zwiększać zaufanie zarówno do nich, jak też i odnawialnych źródeł energii, co umożliwi osiągnięcie pozytywnych skutków transformacji w takim kierunku. Następować to może w szczególności przez akcje edukacyjne, ale również programy wsparcia finansowego dla takich przedsięwzięć. Cel ten osiągnięty może być w szczególności przez wykorzystywanie i umożliwianie korzystania ze wsparcia eksperckiego, w zakresie wspierania budowy, obsługi i utrzymywania infrastruktury energetycznej³⁰. Równie istotna wydaje się również pomoc finansowa, która zachęcałaby do budowania elementów infrastruktury rozproszonej na obszarach narażonych na ubóstwo energetyczne.

W przypadku Polski energetyka rozproszona nie jest uregulowana ustawowo, jednak pojawia się w ustawie o odnawialnych źródłach energii, podobnie jak ujęta w tej ustawie definicja prosumenta, oraz uregulowanie spółdzielni energetycznych ściśle wiążące je z odnawialnymi źródłami energii. To w tym akcie w art. 128 ust. 2a jest uregulowany obowiązek wspierania energetyki rozproszonej przez administrację. Wśród zadań ministra właściwego do spraw gospodarki wymieniono m.in. promowanie tego modelu energetyki. Całościowe brzmienie tego artykułu pozwala jednak przyjąć, że w zakresie energetyki rozproszonej, która opiera się głównie o odnawialne źródła energii, administracja ma podejmować działania legislacyjne i polityczne, a także monitorujące i nadzorujące rozwijanie tej energetyki, w tym też sporządzać statystyki i analizy. W ustawie Prawo energetyczne uregulowano też lokalne społeczności energetyczne, prosumentów oraz spółdzielnie energetyczne. Wprowadzone do Prawa energetycznego w 2024 roku zmiany, tj. art. 11zm-11zo, formalizują możliwość tworzenia społeczności energetycznych będących formą realizacji energetyki rozproszonej. Na mocy art. 11zm ust. 1 rozpoczęcie działalności przez społeczność zależy od jej wpisania do wykazu obywatelskich społeczności energetycznych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Poza powyższym na przestrzeni lat uruchamiano również szereg programów wsparcia merytorycznego i finansowego dla budowy i rozbudowy własnych instalacji energetycznych. W szczególności chodzi tutaj o program „Mój Prąd”, czy też środki z Funduszu Modernizacyjnego. Istotne jest jednak, że nadal energetyka rozproszona w Polsce nie znajduje się na etapie, w którym mogłaby być uznana chociaż w świadomości obywateli za konkurencyjną wobec energii ze źródeł

²⁹ M. Sokołowski, *Renewable and Citizen Energy communities in the European Union: How (Not) to Regulate Community Energy in National Laws and Policies*, „Journal of Energy and Natural Resources Law” 2020, nr 38, s. 289 i n.

³⁰ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spółeczne uwarunkowania funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Raport podsumowujący analizę studium przypadku wybranych klastrów*, Warszawa 2021, <https://www.er.agh.edu.pl/projekt-klaster/raporty-publickacje/#Spo%C5%82eczne> [dostęp: 1.05.2024].

tradycyjnych. W innych krajach, np. w Niemczech, tworzenie społeczności energetycznych czy wspieranie modelu prosumenckiej energetyki miało miejsce, zanim doszło do wprowadzenia regulacji na szczeblu unijnym. Wynika z tego też pozytywny skutek, że możemy wyciągnąć wnioski z doświadczeń innych państw i kształtować politykę energetyczną z uwzględnieniem również ich osiągnięć.

Podobną historię w zakresie transformacji energetycznej jak Polska ma w szczególności Wielka Brytania, która również z uwagi na posiadane zasoby naturalne była silnie oparta o tradycyjne systemy energetyczne. W chwili obecnej jest ona w fazie transformacji energetycznej, w której szczególny nacisk kładzie się zwłaszcza na niskoemisyjne źródła energii³¹. Wraz z szeroką regulacją prawną wprowadzono również różnorodne formy funkcjonowania wspólnot energetycznych³² oraz wsparcia inicjatyw energetyki rozproszonej, które w chwili obecnej zachęcane są do działania na warunkach rynkowych z ograniczonym wsparciem ze strony państwa³³. W szczególności też wprowadzony system umów pomiędzy wytwórcami energii w modelu rozproszonym z przedsiębiorstwami energetycznymi, co wpłynęło na zwiększenie dystrybucji³⁴.

We Francji natomiast transformację energetyczną spowalnia scentralizowany system energetyczny oparty na energii jądrowej, jak też negatywny stosunek obywateli do odnawialnych źródeł energii³⁵. W tym ujęciu sytuacja w Polsce i we Francji wydaje się podobna, przez co można znaleźć wiele odniesień i pomysłów na rozwiązanie problemów. Finansowanie rozwiązań opartych na energii odnawialnej było we Francji realizowane od początków tej technologii, co jednak nie wykluczyło problemów³⁶. Oprócz działań administracji istotną rolę w promowaniu energetyki rozproszonej odgrywa Energie Partagée (Wspólna Energia) – ruch społeczny wspierający inicjatywy związane z odnawialnymi źródłami energii realizowane przez podmioty prywatne. Dodatkowo też funkcjonuje program pomocy państwa opierający się na funduszach zapewniających wsparcie finansowe, również dla osób niezamożnych, a także na współpracy mieszkańców z przedsiębiorstwami energetycznymi³⁷.

Jednym z przykładów, który bez wątplenia stanowi optymistyczną prognozę rozwoju energetyki rozproszonej, jest Skandynawia, szczególnie takie kraje jak Szwecja i Dania. W Danii transformacja energetyczna w kierunku odnawialnych źródeł energii doprowadziła do tego, że są one obecnie wiodącym źródłem ener-

³¹ W. Stańczyk, *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i obywatelską w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2019, s. 42.

³² Ibidem, s. 29.

³³ Ibidem, s. 21 i n.

³⁴ Ibidem, s. 27.

³⁵ R. Mizieliński, *Energetyka rozproszona na świecie...*, s. 43.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 34 i n.

gii w miksie energetycznym, co nastąpiło dzięki pomocy społeczności lokalnych. Po wejściu w życie duńskiej ustawy o promocji energii odnawialnej stworzono podstawy prawne dla funkcjonowania społeczności energetycznych, co znacznie zaktywizowało społeczności lokalne³⁸, które w chwili obecnej mogą działać jako stowarzyszenia, fundacje i przedsiębiorstwa. W szczególności nastąpiło to przez uproszczenie procedur, wprowadzenie preferencyjnych dla źródeł energii odnawialnej warunków planowania przestrzennego, rozwiązań podatkowych i systemu dopłat oraz zapewnienie obowiązkowego odkupu nadwyżek energii wyprodukowanych w małych instalacjach³⁹.

Podobnie jest w Szwecji, w której polityka energetyczna oparta jest na oszczędzaniu i szanowaniu energii w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju⁴⁰. Z tego też względu istotną rolę odgrywa bioenergia uzyskiwana głównie z odpadów. Z uwagi na brak paliw kopalnych umożliwiło to uzyskanie przez Szwecję niezależności energetycznej, co przejawia się też w aktywizacji społeczności. W istocie to od niej zaczęły się zmiany modelu energetycznego. Zmiana postrzegania zarówno energii, jak i środowiska wynika w chwili obecnej z przekonań społeczności, w których kształtowaniu udział miały w szczególności gminy, zobowiązane przez władze centralne do zapewnienia zrozumiałego dla mieszkańców systemu zrównoważonej gospodarki, który musiał mieć odbicie w planach wojewódzkich i ogólnopństwowych⁴¹. W chwili obecnej system energetyczny opiera się w szczególności na klastrach, które zapewniają zróżnicowany mikś energetyczny, a także doprowadzają energię do instytucji publicznych, opierając się na jak największej optymalizacji produkcji i dystrybucji energii z uwzględnieniem efektu ekologicznego⁴².

WNIOSKI

Przeprowadzone rozważania wskazują, jak silna jest zależność istnienia i funkcjonowania energetyki rozproszonej od warunków, jakie tworzy i egzekwuje administracja publiczna. Od decydowania o formach realizacji tego modelu, po formy wsparcia jego utrzymywania i korzystania administracja w istocie jest kreatorem możliwości społeczeństwa w kierunku uniezależnienia się energetycznego i jego

³⁸ R. Mizieliński, *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i obywatelską w Danii*, Warszawa 2019, s. 42.

³⁹ Ibidem, s. 22 i n.

⁴⁰ J. Neterowicz, *Rozwój energetyki rozproszonej w Szwecji – praktyczna implementacja zasad zrównoważonego rozwoju w oparciu o lokalne zasoby i klastry energetyczne*, s. 8, https://www.er.agh.edu.pl/media/filer_public/a9/04/a904af2b-741e-4b53-9828-2b766ec15d9e/raport_rozwoj_energetyki_rozproszonej_w_szwecji__praktyczna_implementation_zasad_zrownowazonego_rozwoju_w_oparciu_.pdf [dostęp: 30.05.2024].

⁴¹ Ibidem, s. 1.

⁴² Ibidem, s. 7.

aktywnego udziału w polityce energetycznej. Z jednej strony jest to w pełni zrozumiałe wobec strategicznego charakteru tego dobra, w konsekwencji jednak można się zastanowić, czy w istocie energetyka rozproszona, zważywszy na jej uzależnienie od administracji publicznej, jest formą decentralizacji i depolityzacji energetyki. Obecne rozważania wskazują raczej, że silny wpływ administracji na funkcjonowanie modelu energetyki rozproszonej w istocie skutkuje ograniczeniem swobody jego realizacji i uzależnieniem od jakości i kierunku stanowionych regulacji prawnych. W świetle doświadczeń innych państw, w tym zwłaszcza Danii i Szwecji, można zauważyć, jak ważna jednak dla swobody rozwijania energetyki rozproszonej jest obywatelska świadomość energetyczna i zrozumienie specyfiki tego dobra i gospodarowania nim.

Bibliografia

Borys G., *System wsparcia energetyki prosumenckiej w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 198.

Czarnecka M., Ogłódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.

Długosz T., *Spoleczności energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 1.

Dyląg A., Kassenberg A., Szymalski W., *Energetyka obywatelska w Polsce. Analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*, Warszawa 2019.

Farrel J., *Democratizing the Electricity System A Vision for the 21st Century Grid*, Waszyngton 2011.

Friebe C.A., Flotow P., Täube, F.A., *Exploring the link between products and services in low-income markets – evidence from solar home systems*, „Energy Policy” 2013, no 52.

Jenkins N., Allan R., Crossley P., Kirschen D., Strbac G., *Embedded Generation*, Londyn 2000.

Kammen D., Yoshikawa H., Yamaguchi K., *Energy Policy for Peace*, Londyn 2023.

Katner WJ. (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane. System Prawa Prywatnego*, tom 9, Warszawa 2023.

Kurtyka M., *Energetyka rozproszona jako element polskiej transformacji energetycznej*, „Energetyka Rozproszona” 2021, z. 5-6.

Marszałek M., *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11.

Mizieliński R., *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i obywatelską we Francji*, Warszawa 2019.

Mizieliński R., *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i obywatelską w Danii*, Warszawa 2019.

Popczyk J., *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju. Od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*, Warszawa 2011.

Rabe M., *Energetyka rozproszona w polityce regionalnej*, Warszawa 2023.

Rozmysłowski Ł., *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, ST 2017, nr 10.

Sokołowski M., *Renewable and Citizen Energy communities in the European Union: How (Not) to Regulate Community Energy in National Laws and Policies*, „Journal of Energy and Natural Resources Law” 2020, no 38.

Stańczyk W., *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski. Rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i obywatelską w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2019.

Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne*, t. II, Warszawa 2016.

Szwed D., Maciejewska B., *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2014.

Worek B., Kocór M., Micek D., Lisek K., Szczucka A., *Społeczny wymiar rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce – kluczowe czynniki i wyzwania*, „Energetyka Rozproszona” 2021, nr 5-6.