

ZAMKNIĘTE SYSTEMY DYSTRYBUCYJNE ELEKTROENERGETYCZNE I GAZOWE [ANALIZA]

Zamknięte systemy dystrybucyjne – definicja, procedura uzyskania statusu oraz uprawnienia i obowiązki operatora. Analiza projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo energetyczne.

Cel wprowadzenia regulacji

Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne opublikowany po zmianach na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w dniu 11 lutego 2020 r. [projekt z 30 stycznia 2020 r.](#) (zwany dalej „projektem ustawy”), wprowadza do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne („ustawa - Prawo energetyczne”) nową instytucję prawną, tj. zamknięte systemy dystrybucyjne elektroenergetyczne i gazowe („ZSD”).

Propozycja przepisów ustawy w tym zakresie należy uznać za opóźnioną transpozycję fakultatywnych przepisów energetycznych dyrektyw rynkowych dotyczących zamkniętych systemów dystrybucyjnych: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE („dyrektywa elektroenergetyczna”) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE („dyrektywa gazowa”).

Zgodnie z przepisem art. 28 dyrektywy elektroenergetycznej oraz art. 28 dyrektywy gazowej, państwa członkowskie mogą postanowić, że krajowe organy regulacyjne lub inne właściwe organy klasyfikują system dystrybuujący energię elektryczną bądź gaz na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego, obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych i niezaopatrujący odbiorców będących gospodarstwami domowymi, jako zamknięty system dystrybucyjny, jeżeli:

1. a) ze szczególnych względów technicznych lub bezpieczeństwa procesy eksploatacji lub wytwarzania użytkowników tego systemu są zintegrowane; lub
2. b) system ten dystrybuuje energię elektryczną bądź gaz głównie do właściciela lub operatora systemu lub do powiązanych z nim przedsiębiorstw.

Operatorzy ZSD zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. dyrektyw mogą zostać zwolnieni przez krajowe organy regulacyjne przede wszystkim z wymogu przedkładania do zatwierdzania taryf lub metod stosowanych do ich kalkulacji przed ich wejściem w życie.

Prawo UE identyfikuje więc operatorów ZSD jako szczególne podmioty rynku energii elektrycznej oraz paliw gazowych, w stosunku do których państwa członkowskie mogą zastosować selektywnie wybrane wyłączenia z systemu obowiązujących regulacji. Powyżej przytoczone przepisy precyzują przypadki, gdy zamknięty system dystrybucyjny wykorzystywany jest w celu zapewnienia optymalnej wydajności

zintegrowanych dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych wymagających szczególnych standardów funkcjonowania lub zamknięty system dystrybucyjny utrzymywany jest głównie do użytku jego właściciela, możliwe jest zwolnienie operatora systemu dystrybucyjnego z obowiązków, które stanowiłyby nadmierne obciążenie administracyjne ze względu na szczególny charakter stosunku między operatorem systemu dystrybucyjnego a użytkownikami systemu.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, zakłady przemysłowe, obiekty handlowe lub miejsca świadczenia wspólnych usług, takie jak budynki stacji kolejowych, lotniska, szpitale mogą obejmować zamknięte systemy dystrybucyjne ze względu na charakter ich działalności.

Proponowane przepisy są więc realizacją już od dawna podnoszonych postulatów zarówno po stronie dużej części operatorów systemów dystrybucyjnych („OSD”) jak i przedsiębiorstw nie posiadających statusu OSD, których głównym przedmiotem działalności gospodarczej nie jest działalność polegająca na dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych, natomiast warunki, w jakich funkcjonują niejako wymuszają uzyskanie przez nich statusu OSD oraz wypełnianie szeregu obowiązków regulacyjnych.

W uzasadnieniu projektu wskazano na najważniejsze przyczyny wprowadzenia regulacji dotyczących ZSD oraz pozytywne skutki, jakie wprowadzenie omawianych przepisów może spowodować.

Po pierwsze obowiązki regulacyjne, jakie ustawa - Prawo energetyczne nakłada na wspomnianych przedsiębiorców są niewspółmierne do skali działalności, jaką prowadzą. W aktualnym stanie prawnym, ustawa - Prawo energetyczne nie rozróżnia OSD ze względu na skalę działalności. Należy także uznać, że pomimo posiadania koncesji na dystrybucję energii elektrycznej lub paliw gazowych i w konsekwencji posiadanie także statusu przedsiębiorstwa energetycznego, koncesjonowana działalność energetyczna nie jest przeważającą działalnością gospodarczą podmiotów, które zgodnie z projektem regulacji mogą zostać uznane za operatorów ZSD (np. duże zakłady przemysłowe, zarządcy nieruchomości biurowych, zarządcy nieruchomości, w których mieszczą się galerie handlowe). Z uwagi jednak na aktualny stan prawny oraz stanowiska Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki („Prezes URE”), których głównym celem w tym zakresie jest ochrona odbiorców końcowych energii elektrycznej i paliw gazowych poprzez zapewnienie prawa do wyboru sprzedawcy, specyfika funkcjonowania tych przedsiębiorców wymusza uzyskanie statusu przedsiębiorstwa energetycznego.

Ustawa - Prawo energetyczne nakłada na OSD szereg obowiązków, których spełnianie zapewnia ochronę odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci dystrybucyjnej, zachowanie jej w należytym stanie technicznym oraz jej rozbudowę. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, brak jest uzasadnionych podstaw do nakładania tych samych obowiązków np. na przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze energetyki zawodowej, galerie handlowe i centra biurowe, chociażby z uwagi na fakt, że do sieci tych podmiotów, co do zasady, nie są przyłączani odbiorcy będący gospodarstwami domowymi.

Przedsiębiorstwa posiadające status OSD, którzy prowadzą działalność gospodarczą na niewielką skalę i na ograniczonym obszarze przeznaczają znaczne środki finansowe, ludzkie - pracownicze oraz organizacyjne w celu spełnienia wymagań regulacyjnych wynikających z ustawy - prawo energetyczne. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, koszty ponoszone przez tego rodzaju OSD są nieporównywalne w skali odniesienia tych samych nakładów przez spółki dystrybucyjne, których działalność nastawiona jest wyłącznie na dystrybucję i nieproporcjonalne do profilu prowadzonej działalności regulowanej.

Kolejnym argumentem przemawiającym za przyjęciem nowelizacji w proponowanym w ustawie jest zmniejszenie obciążenia liczbą spraw Prezesa URE. Biorąc pod uwagę poszerzający się ciągle zakres kompetencji Prezesa URE i coraz większą liczbę spraw administracyjnych a także sądowych prowadzonych przez Prezesa URE, należy wskazać, że zwolnienie operatorów ZSD z wypełniania

licznych obowiązków regulacyjnych, jak przedkładanie taryf do zatwierdzenia, może wpłynąć pozytywnie na wypełnienie innych zadań ustawowych nałożonych przez Prezesa URE.

Wprowadzenie instytucji ZSD do polskiego porządku prawnego wpłynie pozytywnie również na pozycje odbiorców końcowych. W aktualnym stanie prawnym, duża część np. właścicieli infrastruktury, którzy mogliby zostać uznani za operatorów sieci dystrybucyjnej, nie dąży do uzyskania takiego statusu, z obawy przed wysokim stopniem obciążeń zadaniowymi i ryzykiem regulacyjnym, które spoczywają na OSD. W takich przypadkach, odbiorcom energii elektrycznej i paliw gazowych najczęściej udostępnia się energię elektryczną i paliwa gazowe na zasadzie refaktury oraz obciąża się takich odbiorców kosztami ich dostarczenia. W związku z tym, tacy odbiorcy energii elektrycznej i paliw gazowych - głównie mali i średni przedsiębiorcy, pozbawieni są kluczowych uprawnień, jak przede wszystkim prawa do zmiany sprzedawcy. Ponadto, ci odbiorcy często ponoszą wyższe koszty niż te, które ponosiliby w przypadku wprowadzenia instytucji ZSD. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, wdrożenie i funkcjonowanie instytucji ZSD wpłynie pozytywnie na propagowanie konkurencji na rynku energii elektrycznej i paliw gazowych, z uwagi na fakt, że odbiorcy przyłączeni do takich sieci będą mogli w pełni korzystać z prawa do zmiany sprzedawcy.

Warto także w tym miejscu wskazać, że wykładnia aktualnie obowiązujących przepisów w praktyce rynkowej wywoływała i nadal budzi wątpliwości zarówno przedsiębiorstw, których przeważającą działalnością nie jest działalność polegająca na dystrybucji i sprzedaży energii elektrycznej oraz paliw gazowych np. zarządców galerii handlowych jak i odbiorców energii elektrycznej i paliw gazowych w takich nieruchomościach, którzy w licznych przypadkach podnosili zarzuty naruszenia prawa do wyboru sprzedawcy bądź zawyżania kosztów energii elektrycznej i paliw gazowych (np. poprzez wystawianie zawyżonych refaktur). Z tym zagadnieniem wiąże się także aktywność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który wydał m.in. [„Komunikat nr 11/2018 w sprawie zapewnienia realizacji praw przysługujących odbiorcom końcowym”](#), a także odpowiadał na liczne zapytania w sprawie zajęcia stanowiska w skonkretyzowanych stanach faktycznych.

Definicja ZSD, procedura uzyskania statusu ZSD, zwolnienia i obowiązki operatora ZSD

Projekt ustawy wprowadza do ustawy - Prawo energetyczne nowe przepisy art. 9da-9dc określając definicję, tryb uzyskania statusu ZSD, prawa operatora ZSD w postaci wprowadzonych zwolnień oraz jego obowiązki w stosunku do odbiorców końcowych oraz Prezesa URE.

Zgodnie z art. 9da ust. 1 projektu ustawy, system dystrybucyjny będzie mógł być uznany za zamknięty system dystrybucyjny, jeżeli zostaną spełnione, w odniesieniu do całego zakresu prowadzonej działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej lub paliw gazowych, następujące warunki:

1. liczba odbiorców w gospodarstwach domowych przyłączonych do sieci tego operatora jest nie większa niż 100 oraz
2. ze szczególnych względów technicznych lub bezpieczeństwa procesy eksploatacji lub wytwarzania użytkowników tego systemu są zintegrowane lub
3. dostarczanie energii elektrycznej lub paliw gazowych prowadzone jest głównie do właściciela, lub operatora systemu dystrybucyjnego lub do przedsiębiorstw z nim powiązanych, na ograniczonym geograficznie obszarze zakładu przemysłowego, obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych, pod warunkiem, że co najmniej 80% ilości dystrybuowanej rocznie energii elektrycznej lub paliw gazowych jest zużywana przez właściciela, lub operatora systemu lub przedsiębiorstw z nim powiązanych.

Uznanie danego systemu dystrybucyjnego za ZSD dokonuje Prezes URE w drodze decyzji na wniosek operatora systemu dystrybucyjnego.

Należy podkreślić, że uzyskanie statusu ZSD może nastąpić tylko na wniosek operatora systemu dystrybucyjnego, czyli podmiotu, który posiada koncesję na dystrybucję energii elektrycznej bądź paliw gazowych oraz uzyskał status operatora systemu dystrybucyjnego.

Oznacza to, że podmiot, który chce uzyskać status operatora ZSD, przed złożeniem wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji jest zobowiązany:

1. uzyskać koncesję na dystrybucję energii elektrycznej bądź paliw gazowych,
2. złożyć wniosek o przyznanie statusu OSD,
3. przedłożyć Prezesowi URE pierwszą taryfę do zatwierdzenia.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że proponowane przepisy wykluczają możliwość przyznania statusu systemu zamkniętego spółdzielniom mieszkaniowym i deweloperom. Jednocześnie nie jest wykluczone przyznanie go podmiotom posiadającym tzw. osiedla przyzakładowe, w których zamieszkują pracownicy i emerytowani pracownicy danego podmiotu.

Decyzja o uznaniu danej infrastruktury za ZSD jest wydawana na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat. W przypadku, gdy koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji energii elektrycznej lub paliw gazowych lub decyzja o wyznaczeniu operatora na OSD zostały wydane na czas krótszy – decyzję o uznaniu systemu za ZSD, wydaje się na czas nie dłuższy niż okres obowiązywania tych decyzji.

Prezes URE w decyzji określa obszar zamkniętego systemu dystrybucyjnego. Wniosek o uznanie systemu dystrybucyjnego za ZSD, powinien dotyczyć systemu dystrybucyjnego zlokalizowanego na ograniczonym obszarze geograficznym, w tym w szczególności na obszarze zakładu przemysłowego oraz w jego najbliższym otoczeniu, na obszarze obiektu handlowego lub miejsca świadczenia usług wspólnych.

Należy również podkreślić, że operator ZSD, który zarządza kilkoma niezależnymi od siebie zamkniętymi systemami dystrybucyjnymi, musi spełnić powyższe wymagania w stosunku do każdego z zamkniętych systemów dystrybucyjnych, co wiąże się m.in. z obowiązkiem rozszerzenia koncesji na obszary, na których zlokalizowane będą kolejne zamknięte systemy dystrybucyjne.

Paradoksalnie więc, uzyskanie pewnego uprawnienia – czyli uznania danych systemów za ZSD powoduje obowiązek rozszerzenia koncesji na każdy ZSD, a jak wskazuje praktyka prowadzenia przez Prezesa URE postępowań o udzielenie, zmianę (rozszerzenie) koncesji na dystrybucję energii elektrycznej, uzyskanie rozszerzenia takiej koncesji jest procesem skomplikowanym i często czasochłonnym.

OSD, który uzyskał status ZSD w zakresie prowadzenia działalności w systemie objętym decyzją Prezesa URE jest zwolniony z obowiązku:

1. przedkładania do zatwierdzenia taryf (z zastrzeżeniami opisanymi poniżej)
2. sporządzania planów rozwoju, o których mowa w art. 16 ustawy – Prawo energetyczne.

Należy wskazać, że operator ZSD jest zwolniony z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf pod warunkiem, że należność za energię elektryczną lub paliwa gazowe dostarczone każdemu z odbiorców końcowych, którzy są użytkownikami zamkniętego systemu dystrybucyjnego, obliczona na podstawie skalkulowanych przez tego operatora stawek opłat dla usług dystrybucji, nie będzie wyższa, niż płatność obliczona według stawek opłat wynikających z zatwierdzonej przez Prezesa URE taryfy przedsiębiorstwa energetycznego, do którego sieci jest przyłączony albo w przypadku braku takiego przyłączenia, na którego obszarze działania zamknięty system dystrybucyjny jest położony, oraz zasady rozliczeń i warunki stosowania tej taryfy są takie same jak w taryfie tego

przedsiębiorstwa energetycznego.

Operator systemu dystrybucyjnego, który uzyskał decyzję o uznaniu systemu bądź jego części za ZSD w przypadku gdy oprócz działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji energii elektrycznej lub paliw gazowych prowadzi działalność w zakresie obrotu energią elektryczną lub paliwami gazowymi, w rozliczeniach z odbiorcami w gospodarstwach domowych powinien stosować ceny energii elektrycznej lub paliw gazowych nie wyższe niż ceny zawarte w taryfie sprzedawcy z urzędu działającego na obszarze, na którym prowadzi działalność ten operator, zatwierdzonej przez Prezesa URE, jeżeli sprzedawca z urzędu nie został zwolniony z obowiązku przedłożenia taryfy do zatwierdzenia.

Ponadto, do kalkulacji cen i stawek opłat operator ZSD jest zobowiązany stosować przepisy wydane na podstawie art. 46 ust. 1 lub ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (tj. odpowiednio przepisy rozporządzenia Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi oraz przepisy rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną).

Prezes URE ma także prawo, z urzędu lub na pisemny wniosek użytkownika zamkniętego systemu dystrybucyjnego, do przeprowadzenia kontroli cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania ustalonych przez operatora ZSD. W przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli Prezes Urzędu Regulacji Energetyki stwierdzi, że stosowane ceny lub stawki opłat oraz warunki ich stosowania nie spełniają warunków, o których mowa w ust. 2-4, wzywa operatora ZSD do ich skalkulowania lub zmiany w sposób spełniający powyższe warunki.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, pomimo przyznania opisywanego zwolnienia, OSD, który uzyskał status operatora ZSD ma obowiązek prowadzenia politykę księgowo-finansową zgodnie z art. 44 ustawy – Prawo energetyczne, tj. ma obowiązek stosowania transparentnych metod rozliczeniowych oraz zapewnienia równoprawnego traktowania odbiorców. Przepis art. 44 ustawy – Prawo energetyczne nakazuje także eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz zawiera obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający odrębne obliczenie kosztów i przychodów, zysków i strat dla wykonywanej działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 6a projektu ustawy, stosowanie cen lub stawek bez przestrzegania obowiązków wynikających z powyżej omawianych przepisów będzie zagrożone karą pieniężną, do której wymierzenia zobowiązany będzie Prezes URE.

Pozostawienie rygorystycznych wymogów w zakresie kalkulacji cen i stawek opłat przez operatora ZSD, pomimo zwolnienia z obowiązku zatwierdzania taryf, należy rozpatrywać w kontekście ochrony interesów odbiorców przyłączonych do sieci ZSD przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat oraz ocenić pozytywnie.

W projekcie uregulowano także możliwość uchylecia przez Prezesa URE decyzji o uznaniu danej sieci dystrybucyjnej za ZSD, jeżeli system dystrybucyjny przestał spełniać co najmniej jeden z warunków określonych w art. 9da ust. 1 projektu ustawy lub pomimo wezwania Prezesa URE operator ZSD nie dokonał zmiany w sposób spełniający warunki, o których mowa w art. 9dc ust. 2-4 projektu. Projektowane przepisy nakładają także na operatora ZSD obowiązek poinformowania Prezesa URE o okolicznościach, w wyniku których system dystrybucyjny przestał spełniać warunki konieczne do uznania go za ZSD, w terminie miesiąca od dnia zaistnienia tych okoliczności. Niewypełnienie tego obowiązku będzie powodowało konieczność wymierzenia kary pieniężnej przez Prezesa URE, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 6b projektu ustawy.

Podsumowanie i ocena proponowanych przepisów

Wprowadzenie do ustawy – Prawo energetyczne przepisów ustanawiających ZSD jednoznacznie należy ocenić pozytywnie. Można tylko w tym miejscu postawić znak zapytania, dlaczego te regulacje są wdrażane dopiero obecnie.

Pozytywnie należy ocenić także modyfikację przepisów projektu poprzez rozszerzenie ZSD także na systemy dystrybucyjne gazowe, ponieważ nie było żadnego uzasadnienia, aby różnicować je w stosunku do systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych, tym bardziej, że dyrektywy rynkowe, zarówno elektroenergetyczna jak i gazowa, dopuszczają wprowadzenie w systemach prawnych państw członkowskich zamkniętych systemów dystrybucyjnych w tych dwóch sektorach energetyki (przepisy dyrektywy elektroenergetycznej dotyczące ZSD mają taką samą treść jak przepisy dyrektywy gazowej w tym zakresie).

Tym niemniej, należy poddać krytyce zakres zwolnienia operatorów ZSD z obowiązków regulacyjnych, który uznać należy za niewystarczający. Po analizie licznych obowiązków regulacyjno-sprawozdawczych, jakie przepisy prawa nakładają na OSD, należy wskazać, że zwolnienie operatorów ZSD powinno obejmować także m.in.:

- obowiązek przyłączania nowych podmiotów do sieci, jeżeli podmioty te znajdują się poza obszarem ZSD,
- sporządzania informacji, o których mowa w art. 7 ust. 8l pkt 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne (m.in. informacje dotyczące podmiotów ubiegających się o przyłączenie źródeł do sieci, wartości łącznej dostępnej mocy przyłączeniowej dla źródeł)
- przekazywania informacji, o których mowa w art. 9c ust. 12 ustawy, jeżeli do jego sieci nie zostały przyłączone instalacje odnawialnego źródła energii (informacje o ilościach energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii przyłączonych do sieci i wprowadzonej do systemu elektroenergetycznego, z podziałem na poszczególne rodzaje źródeł)
- przekazywania Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 9d ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne (informacje dotyczące zmiany zakresu wykonywanej działalności gospodarczej oraz powiązań kapitałowych)
- ustalania opłaty za przyłączenie do sieci zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne.

Odnosząc się do postulatu z ostatniego punktu należy wskazać, że jeżeli operator ZSD nie będzie zobowiązany do przedkładania do zatwierdzenia taryf, to w takim przypadku operator ZSD powinien ustalać wysokość opłaty za przyłączenie w wysokości uzgodnionej z podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci w umowie przyłączeniowej.

Należy mieć nadzieję, że na kolejnych etapach procesu legislacyjnego - rządowego lub parlamentarnego, zakres zwolnień operatorów ZSD z obowiązków regulacyjnych zostanie rozszerzony m.in. o postulowane dodatkowe zwolnienia.

Na zakończenie i na marginesie analizy instytucji ZSD, omawiając projekt zmiany przepisów ustawy – Prawo energetyczne oznaczonych już jako **art. 9da-9dc** nasuwa się refleksja oraz pytanie do Prawodawcy – czy nie nadszedł już czas na nową ustawę – Prawo energetyczne?

r.pr. Arkadiusz Gnyś
starszy prawnik

Elżanowski Cherka & Wąsowski Kancelaria Prawna