

Tomasz R. Nowacki

Akademia Pomorska, Słupsk

tomasz.nowacki@apsl.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6684-8384>

Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2022.035>

1. Wstęp

W bieżącym roku przypadają dwie rocznice związane z historią polskiego prawa energetycznego: 100. rocznica uchwalenia ustawy elektrycznej – pierwszego kompleksowego aktu prawnego w dziedzinie energetyki na ziemiach polskich oraz 25-lecie uchwalenia i wejścia w życie obowiązującej do dziś ustawy – Prawo energetyczne. Fakt ten stanowił asumpt do podjęcia próby uchwycenia rozwoju polskich regulacji energetycznych w perspektywie historycznej. Jest to o tyle istotne, że do tej pory brakuje kompleksowych opracowań na ten temat. O ile okresowi II Rzeczypospolitej poświęcono ostatnio nieco uwagi¹, o tyle okres Polski socjalistycznej i pierwsze lata przemian gospodarczych do momentu uchwalenia i wejścia w życie Prawa energetycznego nie zostały do tej pory należycie przedstawione w literaturze przedmiotu. Kontrastuje to z dość obszerną literaturą dotyczącą ustawy Prawo energetyczne, obejmującą komentarze oraz liczne opracowania i monografie. Za-

¹ Zob. T.R. Nowacki, *W stulecie ustawy elektrycznej. Prawodawstwo energetyczne II Rzeczypospolitej*, „Prawo i Więź” (w druku).

miarem autora niniejszego artykułu jest wypełnienie tej luki i związku przedstawienie przeobrażeń polskich przepisów dotyczących energetyki w latach 1945–1997.

2. Preludium: wojna i okupacja

W czerwcu 1939 r. działało w Polsce 198 dużych zakładów elektrycznych, tj. o mocy zainstalowanej powyżej 1 MW. Łączna moc zainstalowana w tych zakładach wynosiła 1664 MW. Jednocześnie istniały 834 mniejsze zakłady o mocy poniżej 1 MW dysponujące łączną mocą 155 MW. Łączna produkcja wszystkich zakładów energetycznych w 1938 r. wynosiła 3700 GWh. Największy udział w produkcji energii elektrycznej miało województwo śląskie, gdzie zlokalizowano 40% rocznego wytwarzania. Łączna moc zainstalowana elektrowni o mocy powyżej 1 MW wynosiła tam prawie 600 MW, z czego około 200 MW przypadało na elektrownie zawodowe. W przeliczeniu na jednego mieszkańca roczne zużycie energii elektrycznej w Polsce wynosiło około 107 kWh².

Podczas okupacji podstawowym celem gospodarczym Niemców i Sowietów na ziemiach polskich było wykorzystanie lokalnej gospodarki i infrastruktury na rzecz ich wysiłku wojennego. Dotyczyło to także energetyki i temu celowi służyło również prawodawstwo energetyczne okupantów.

Na terenach okupowanych przez Niemcy (1939–1945) istniał ustawodawczy dualizm. Na obszarach wcielonych do Rzeszy obowiązywała ustawa niemiecka z 1935 r. o popieraniu gospodarki energetycznej (zwana ustawą o gospodarce energetycznej)³, natomiast w Generalnej Guberni w dalszym ciągu obowiązywała polska ustawa elektryczna z 1922 r.⁴ Istotną rolę na obu obszarach odgrywało także rozporządzenie z dnia 3 września 1939 r. o zabezpieczeni-

² Zob. *Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej 1990–2005*, Poznań 2005, s. 6.

³ Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) vom 13. Dezember 1935 (RGBl I S 1451).

⁴ Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 277, tekst jednolity: Dz.U. z 1935 r. Nr 17, poz. 98).

niu dostaw energii elektrycznej⁵. Na całym obszarze ziem polskich wprowadzono też ceny powszechnie na dostawę energii elektrycznej i gazu⁶.

Na terenach okupowanych przez Związek Sowiecki (1939–1941) obowiązywały początkowo rozkazy wydawane przez dowódców frontów mające na celu zabezpieczenie funkcjonowania istniejących zakładów. Następnie, po formalnym włączeniu do Związku Sowieckiego, obowiązywało ustawodawstwo sowieckie, co w pierwszej kolejności oznaczało nacjonalizację zakładów energetycznych dokonaną na mocy dwóch dekretów nacjonalizacyjnych Biura Politycznego KC WKP(b) z dnia 3 grudnia 1939 r. (odrębnie dla tzw. Zachodniej Białorusi i Zachodniej Ukrainy). Polityka gospodarcza Sowietów w zakresie energetyki nie była jednak jednolita. Z jednej strony dążono do rozbudowy bazy paliwowo-energetycznej, m.in. poprzez wykorzystanie miejscowych złóż węgla brunatnego i torfu, a także dzięki budowie nowych elektrowni wodnych, a z drugiej demontowano całe elektrownie, jak np. elektrownię miejską we Włodzimierzu Wołyńskim, i wywożono je na wschód⁷.

3. Nacjonalizacja energetyki

Ziemie polskie doznały podczas II wojny światowej bezprecedensowych zniszczeń infrastruktury, większych niż w latach 1914–1921, a więc podczas wyniszczającej Wielkiej Wojny i walk o granice. Mimo to tuż po wojnie działało w Polsce 361 elektrowni o mocy ponad 2550 MW, a produkcja w 1946 r. wynosiła niecałe 6 TWh. Stopień elektryfikacji wynosił 19%, podczas gdy przed wojną było to zaledwie 2%. Głównym powodem była zmiana granic oraz nasylenia infrastrukturą energetyczną, w tym siecią. Rzeczpospolita utraciła najslabiej rozwiniętą energetycznie wschodnią część kraju,

⁵ Verordnung zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung vom 3. September (RGBl I S 1607).

⁶ Zob. *Polskie Towarzystwo Przesyłu*, s. 11.

⁷ Zob. M. Wierzbicki, *Sowiecka polityka ekonomiczna na ziemiach wschodnich przedwojennej Polski (tzw. Zachodniej Ukrainie i Zachodniej Białorusi) w latach 1939–1941*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1, s. 206, 208, 213, 216.

zyskując tereny na zachodzie i północy. Infrastruktura energetyczna była tam znacznie lepiej rozwinięta, choć równocześnie w dużym stopniu zniszczona przez działania wojenne (i powojenny rabunek dokonywany głównie przez wojska sowieckie)⁸. Koniec wojny oprócz kolejnych zniszczeń, w tym także w przemyśle, oznaczał dla Rzeczypospolitej narzucenie siłą nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego, którego podwalinami były m.in. przejście środków produkcji przez państwo oraz centralne planowanie gospodarcze. Pierwszym krokiem w tym kierunku było uchwalenie w styczniu 1946 r. ustawy o przejęciu przez państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁹. Przewidywała ona, że za odszkodowaniem państwo przejmie m.in. przedsiębiorstwa energetyczne, tj. zajmujące się wytwarzaniem, przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej. Działając na jej mocy, przyjmowano majątek w drodze orzeczeń, a wcześniej zarządzeń, Ministra Przemysłu i Handlu (MPIH). Przedsiębiorstwa energetyczne znalazły się wśród tych, które były nacjonalizowane w pierwszej kolejności¹⁰.

4. Energetyka w realiach gospodarki nakazowo-rozdzielczej

Po nacjonalizacji przyszedł czas na zmianę ustroju energetyki. W lipcu 1947 r. uchwalono ustawę o planowej gospodarce energetycznej¹¹. Na jej podstawie w 1948 r. podzielono terytorium państwa na tzw. okręgi energetyczne, stanowiące swoiste jednostki

⁸ W. Kania, *Energetyki polskiej droga do współczesności*, „Polska Energia” 2012, nr 3, s. 17.

⁹ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17).

¹⁰ Zob. m.in. orzeczenia Ministra Przemysłu i Handlu nr 1, 2, 3, 4, 7, 10, 12, 13, 18 (odpowiednio M.P. z 1947 r. Nr 86, poz. 605; Nr 90, poz. 608; Nr 92, poz. 614, 615; Nr 3, poz. 619; Nr 115, poz. 735; z 1948 r. Nr 5, poz. 26, 27; Nr 16, poz. 67), a także wcześniejsze zarządzenia tego ministra o ogłoszeniu wykazu przedsiębiorstw przechodzących na własność państwa (M.P. z 1946 r. Nr 94, poz. 176; Nr 98, poz. 182).

¹¹ Ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej (Dz.U. Nr 52, poz. 271).

terytorialnego podziału administracyjnego w zakresie energetyki. Zgodnie z art. 1 ustawy podział ten ustalał MPiH (a następnie inne organy wykonujące jego kompetencje)¹² w drodze rozporządzenia po porozumieniu się z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania¹³. W 1952 r. liczbę okręgów energetycznych zmniejszono o ponad połowę – z początkowych 14 zostało 6 (centralny, wschodni, południowy, dolnośląski, zachodni, północny). Dokonano tego rozporządzeniem z mocą wsteczną od 1 stycznia 1951 r.¹⁴ Do końca obowiązywania ustawy o planowej gospodarce energetycznej liczba i nazwy okręgów nie zmieniły się. Wprowadzano jedynie drobne zmiany w odniesieniu do granic poszczególnych okręgów¹⁵. Ustawa przewidywała także utworzenie zjednoczeń energetycznych właściwych dla każdego okręgu, zwanych „okręgowymi zjednoczeniami energetycznymi”. Zjednoczenia tworzone w drodze zarządzenia MPiH wydawanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Równocześnie ustawa usankcjonowała ustanowienie zjednoczeń w drodze zarządzeń MPiH wydanych przed jej wejściem w życie¹⁶. Początkowo utworzono 14 zjednoczeń dla 14 okręgów energetycznych¹⁷, następnie zmniejszono tę

¹² Kolejne nazwy organów odpowiedzialnych za energetykę w latach 1945–1989 to: Minister Górnictwa i Energetyki (22 kwietnia 1949 r.–30 marca 1950 r.), Minister Przemysłu Ciężkiego (30 marca 1950 r.–6 marca 1952 r.), Minister Energetyki (6 marca 1952 r.–5 kwietnia 1957 r.), Minister Górnictwa i Energetyki (5 kwietnia 1957 r.–27 marca 1976 r.), Minister Energetyki i Energii Atomowej (27 marca 1976 r.–10 lipca 1981 r.), Minister Górnictwa i Energetyki (10 lipca 1981 r.–24 października 1987 r.), Minister Przemysłu (24 października 1987 r.–29 lipca 1991 r.).

¹³ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 29 lipca 1948 r. o podziale Państwa na okręgi energetyczne (Dz.U. Nr 38, poz. 281 ze zm.).

¹⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 16 stycznia 1952 r. w sprawie podziału Państwa na okręgi energetyczne (Dz.U. Nr 5, poz. 37).

¹⁵ Zob. rozporządzenia Ministra Górnictwa i Energetyki (Dz.U. z 1959 r. Nr 9, poz. 47; z 1960 r. Nr 4, poz. 27).

¹⁶ Zob. np. zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 19 sierpnia 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą „Zjednoczenie Energetyczne Okręgu Mazurskiego” (M.P. Nr A-69, poz. 561).

¹⁷ Zob. stosowne zarządzenia MPiH (M.P. Nr A-69, poz. 549–562).

liczbę do 6, dostosowując ją do zmiany liczby okręgów energetycznych. Zjednoczenia posiadały osobowość prawną i status przedsiębiorstwa państwowego. Co do zasady zarządzały one wszystkimi zakładami energetycznymi w danym okręgu energetycznym, eksploatując je na własny rachunek. Wprowadzono obowiązkową przynależność do zjednoczeń tych zakładów energetycznych, które zbywały energię zawodowo lub były przyłączone do sieci państwowej bądź okręgowej. Zjednoczenia energetyczne wchodziły we wszelkie prawa zakładów i przejmowały ich zobowiązania. Umowy użytkowania przejmowanych zakładów przez osoby trzecie ulegały rozwiązaniu z mocy prawa. W przypadku przejmowania zakładów energetycznych, których właścicielami były samorządy, spółdzielnie i związki spółdzielni, zjednoczenia miały obowiązek uiszczenia opłaty na rzecz byłych właścicieli. Wysokość opłaty ustalano indywidualnie. Sposób i tryb przejmowania zakładów przez zjednoczenia, a także zakres uprawnień zjednoczeń przy wykonywaniu zarządu i eksploatacji zakładów energetycznych określało rozporządzenie¹⁸. Zakłady energetyczne działające poza zjednoczeniem energetycznym podlegały z mocy ustawy nadzorowi technicznemu, gospodarczemu i taryfowemu terytorialnie właściwego zjednoczenia energetycznego na zasadach określonych w rozporządzeniu¹⁹. W zakresie dystrybucji wprowadzono formalną możliwość przekazania dystrybucji energii elektrycznej samorządom. Działalność zjednoczeń koordynował, nadzorował i kontrolował, a jednocześnie sprawował nad nimi ogólne kierownictwo Centralny Zarząd Energetyki (CZE) utworzony w drodze zarządzenia MPiH na podstawie art. 2

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 5 lipca 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych o zakresie uprawnień zjednoczeń energetycznych przy wykonywaniu zarządu i eksploatacji zakładów elektrycznych oraz o sposobie i trybie przejmowania zakładów elektrycznych przez te zjednoczenia (Dz.U. Nr 34, poz. 235).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 7 lipca 1958 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez zarządy energetyczne okręgów nadzoru technicznego, gospodarczego i taryfowego nad niektórymi zakładami elektrycznymi (Dz.U. Nr 52, poz. 254).

ustawy o planowej gospodarce energetycznej²⁰. Co warte podkreślenia, kompetencję w postaci sprawowania ogólnego kierownictwa działalności zjednoczeń (i Biura Projektów Energetycznych Energoprojekt) CZE uzyskał na podstawie konstytuującego go zarządzenia. Ustawa ograniczała się bowiem do powierzenia mu koordynacji, nadzoru i kontroli. To swoiste „doregulowywanie” materii ustawowej w aktach niższej rangi, dziś niedopuszczalne w świetle przepisów konstytucji dotyczących systemu i hierarchii źródeł prawa, w okresie rządów komunistycznych nie tylko nie było niczym nadzwyczajnym, ale wręcz stało się trwałym elementem krajobrazu prawnego tamtych lat.

Do zjednoczeń i CZE stosowano przepisy dekretu z 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych²¹. „Naczelną władzę nadzorczą” nad zjednoczeniami energetycznymi i CZE sprawował MPiH. Do jego kompetencji należało m.in. powoływanie i odwoływanie („mianowanie i zwalnianie”) dyrektorów CZE i zjednoczeń. Jednym z najważniejszych uprawnień MPiH było ustalanie cen energii. W ten sposób odstąpiono od rynkowego modelu funkcjonowania energetyki istniejącego w II Rzeczypospolitej (nawet jeśli regulowanego dotychczas przez państwo) na rzecz właściwego reżimom komunistycznym modelu administracyjnego kształtowania cen. Zgodnie z założeniami nowego ustroju energia elektryczna przestała być towarem, a stała się dobrem społecznym, jej ceny zaś nie wynikały z kosztów wytworzenia i dostarczenia, lecz miały źródło w motywacji społeczno-politycznej rządu²². Dodatkowo ustawa o planowej gospodarce energetycznej zawierała blankietowy przepis (w art. 13) uchylający postanowienia dotychczas wydanych koncepcji niezgodnych z przepisami nowego aktu oraz wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych „bez prawa stron do jakichkolwiek

²⁰ Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 19 sierpnia 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o utworzeniu Centralnego Zarządu Energetyki (M.P. Nr A-69, poz. 548 ze zm.).

²¹ Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 8, poz. 42).

²² Zob. D. Lubera, *Od gospodarki centralnie planowanej do rynku. Od okręgów po grupy energetyczne*, „Vivat Akademia” 2010, nr 5, s. 20.

roszczeń z tego tytułu”, co przypieczętowało całkowitą dominację państwa w sektorze energii.

Nowy ustrój gospodarczy energetyki pociągał za sobą korektę w zakresie organów odpowiedzialnych za jej rozwój. W 1949 r. zniesiono urząd MPiH. Kompetencje i zadania MPiH w zakresie energetyki przejął Minister Górnictwa i Energetyki, następnie Minister Przemysłu Ciężkiego, a po nim Minister Energetyki. Rada Ministrów, nadając w 1952 r. statut Ministerstwu Energetyki zniosła jednocześnie CZE, a zjednoczenia energetyczne przemianowała na zarządy energetyczne poszczególnych okręgów energetycznych²³.

5. Elektryfikacja

Równolegle z ustanawianiem nowych zasad (w tym ustrojowych) funkcjonowania energetyki państwo zwiększało swoją aktywność także w innych obszarach. Podobnie jak w dwudziestoleciu międzywojennym, w dalszym ciągu istotnym zadaniem państwa była elektryfikacja. Wiązało się to z koniecznością odbudowy państwa po stratach wojennych, ale również korespondowało z chęcią dostarczenia z propagandą komunistyczną (poprzez zasilane energią elektryczną radia, kina i głośniki) do najszerszych mas ludności. Cele ilościowe działalności elektryfikacyjnej w postaci planowanego przyrostu produkcji energii elektrycznej ustalano w dokumentach planistycznych przyjmowanych w drodze ustawy, jak Plan Odbudowy Gospodarczej z 1947 r.²⁴ i tzw. plan sześcioletni z 1950 r.²⁵ Uchwalona w 1950 r. ustawa o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (ustawa elektryfikacyjna)²⁶ przewidywała szereg działań

²³ Zob. uchwałę Rady Ministrów z dnia 8 marca 1952 r. w sprawie tymczasowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Energetyki (M.P. Nr A-25, poz. 310).

²⁴ Zob. art. 28 ustawy z dnia 2 lipca 1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej (Dz.U. Nr 53, poz. 285 ze zm.).

²⁵ Zob. rozdział 1 pkt 2 i rozdział 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955 (Dz.U. Nr 37, poz. 344 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi

państwa w tym zakresie²⁷. W ślad za uchwaleniem ustawy utworzono Centralny Zarząd Elektryfikacji Rolnictwa, działający w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, odpowiedzialny za całokształt elektryfikacji sektora rolnego, jednego z podstawowych sektorów gospodarki²⁸. Do jego głównych zadań należały: ustalenie potrzeb energetycznych rolnictwa, zbadanie możliwości inwestowania w małą energetykę wodną i wiatrową, planowanie inwestycji elektryfikacyjnych w rolnictwie oraz koordynowanie, nadzorowanie, kontrolowanie i ogólne kierownictwo działalności gospodarczej podległych przedsiębiorstw.

Zgodnie z ustawą elektryfikacyjną powszechna elektryfikacja oznaczała nie tylko „doprowadzenie przewodów elektrycznych napięcia użytkowego do budynków mieszkalnych i gospodarczych”, ale również instalację „wewnętrznych urządzeń odbiorczych” (art. 1 zd. 2), co odzwierciedlało wspomniany dualizm celów państwa w tym zakresie. Opłaty za elektryfikację (i tzw. doelektryfikację) ponosili użytkownicy nieruchomości. Ich wysokość ustalano w drodze uchwał Rady Ministrów wydawanych aż do 1990 r.²⁹ Duży stopień ogólności definicji „elektryfikacji” oraz wprowadzenie pojęcia doelektryfikacji w przepisach dotyczących opłat spowodowały niejasności w wykładni tych terminów, a co za tym idzie – problemy w ustalaniu właściwych stawek opłat. Z tego powodu wydano urzędową interpretację obu tych pojęć³⁰.

i osiedli (Dz.U. Nr 28, poz. 256, tekst jednolity: Dz.U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135).

²⁷ Szczegółowy wykaz i zakres czynności dokonywanych w zakresie wyposażania budynków w urządzenia elektryczne określało zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 23 sierpnia 1951 r. w sprawie zakresu powszechnej elektryfikacji we wsiach i osiedlach (M.P. Nr A-106, poz. 1558).

²⁸ Zob. uchwałę nr 275 Prezydium Rządu z dnia 14 kwietnia 1951 r. w sprawie organizacji elektryfikacji rolnictwa (M.P. Nr A-34, poz. 428).

²⁹ Por. uchwałę nr 515 Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1951 r. w sprawie opłat elektryfikacyjnych, pobieranych przy powszechnej elektryfikacji (M.P. Nr A-71, poz. 920) i następane.

³⁰ Zob. pismo okólne Ministra Rolnictwa z dnia 4 lipca 1953 r. w sprawie wyjaśnienia pojęć elektryfikacji i doelektryfikacji gromad wiejskich w celu ustalenia właściwej opłaty za elektryfikację (doelektryfikację) (M.P. Nr A-70, poz. 853). Zgodnie z urzędową interpretacją elektryfikacja oznaczała uruchomienie nowego transformatora, doprowadzenie przewodów elektrycznych napięcia użytkowego do budynków mieszkalnych i gospodarczych, założenie

6. Oszczędność energii elektrycznej i ciepła – realia gospodarki niedoborów

Oprócz zagadnień elektryfikacji regulowano także kwestie dotyczące oszczędności energii elektrycznej i ciepła. Potrzeby w tym zakresie miały dwojakie przyczyny. Z jednej strony, odbudowa kraju na wielu poziomach, po bezprecedensowych zniszczeniach wojennych, w połączeniu z intensywnym rozwojem przemysłu i infrastruktury technicznej, w tym poprzez elektryfikację, powodowały, że podaż energii elektrycznej i ciepła nie były w stanie pokryć wszystkich potrzeb. Z drugiej strony, niedobór produktów i usług, w tym dostaw energii, był immanentną cechą nowego dysfunkcyjnego ustroju gospodarczego – centralnie planowanej gospodarki komunistycznej (socjalistycznej). Oszczędność paliw i energii była zatem od zarania ustroju komunistycznego w Polsce niezbywalnym elementem planowania gospodarczego³¹. Kontrastowało to choćby z ustawodawstwem II Rzeczypospolitej, gdzie oszczędność energii miała charakter incydentalny czasowo i terytorialnie, co wiązało się z prowadzoną w latach 1919–1921 wojną z Rosją sowiecką³².

W celu racjonalizacji zużycia energii już w 1949 r. utworzono stanowisko Komisarza Gospodarki Energetycznej³³. Komisarz podlegał i był powoływany przez przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Do jego zadań należało nadzorowanie stosowania surowców energetycznych do wytwarzania energii, dostarczania energii pod względem niezawodności, jakości dostaw i kosztów oraz oszczędnego i racjonalnego zużycia energii przez

w tych budynkach wewnętrznego urządzenia odbiorczego oraz doprowadzenie napięcia użytkowego do budynków, położonych w zasięgu czynnej stacji transformatorowej, która została uruchomiona po wejściu w życie ustawy elektryfikacyjnej. Doelektryfikacja oznaczała zaś doprowadzenie napięcia użytkowego do budynków, położonych w zasięgu czynnej stacji transformatorowej, która została uruchomiona przed wejściem w życie ustawy elektryfikacyjnej.

³¹ Zob. art. 26 lit. a ustawy o Planie Odbudowy Gospodarczej z 1947 r. i rozdział 1 pkt 3(9) ustawy o planie sześcioletnim z 1950 r.

³² Zob. T.R. Nowacki, *W stulecie*.

³³ Zob. uchwałę Prezydium Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 października 1949 r. w sprawie powołania Komisarza Gospodarki Energetycznej (M.P. Nr A-93, poz. 1111).

odbiorców. Wykonując swe zadania, Komisarz miał prawo do wydawania przedsiębiorstwom i zakładom wiążących poleceń, niemniej mógł czynić to jedynie w porozumieniu z organami nadzorczymi tych podmiotów, co niewątpliwie osłabiało jego pozycję. Urząd Komisarza został w 1951 r. zastąpiony przez Państwową Inspekcję Energetyczną (PIE) utworzoną jako komórka organizacyjna Ministerstwa Przemysłu Ciężkiego³⁴. Zadania PIE również koncentrowały się na nadzorowaniu oszczędnego zużycia energii przez odbiorców ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu. Zakres działalności PIE został jednak znacznie doprecyzowany i poszerzony m.in. poprzez bezpośrednie nadanie uprawnień kontrolnych w zakresie taryf, uprawnienie do ustanawiania norm zużycia energii w przemyśle, ustalania limitów mocy i energii dla odbiorców przemysłowych oraz regulowanie dobowego i tygodniowego zużycia energii przez odbiorców przemysłowych w okręgach deficytowych. W 1953 r. Rada Państwa wydała dekret³⁵, wprowadzający m.in. obowiązek racjonalnego i oszczędnego zużycia energii, normowania zużycia energii oraz określający system kontroli jej zużycia wraz z organami właściwymi w tej sprawie i przepisami karnymi. Nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów dekretu w imieniu państwa miała sprawować Państwowa Inspekcja Energetyczna Ministerstwa Energetyki. Nadzór i kontrola obejmowały m.in. czynności w zakresie: sprawdzania stanu urządzeń odbiorczych, zobowiązywania odbiorców do wprowadzania zmian w urządzeniach i sposobie eksploatacji oraz zarządzania wstrzymaniem działania urządzeń odbiorczych w razie zagrożenia awarią, pożarem lub innym niebezpieczeństwem. W 1984 r. na mocy ustawy o gospodarce energetycznej³⁶ Rada Ministrów uzyskała także możliwość wprowadzenia ograniczenia w dostawie lub zużyciu oraz zakazu użytkowania poszczególnych rodzajów paliw i energii.

³⁴ Zob. uchwałę nr 244 Prezydium Rządu z dnia 31 marca 1951 r. w sprawie utworzenia w Ministerstwie Przemysłu Ciężkiego Państwowej Inspekcji Energetycznej (M.P. Nr A-30, poz. 381).

³⁵ Dekret z dnia 28 stycznia 1953 r. o zabezpieczeniu oszczędnego i racjonalnego użytkowania energii elektrycznej i ciepłej (Dz.U. Nr 9, poz. 26).

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz.U. Nr 21, poz. 96).

7. Konsolidacja ustawodawstwa energetycznego

Istotną cezurą w rozwoju prawnych ram energetyki w PRL było uchwalenie w 1962 r. ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej³⁷, która uchylila obowiązującą przez okres 40 lat ustawę elektryczną z 1922 r., ustawę o planowej gospodarce energetycznej z 1947 r. oraz dekret „oszczędnościowy” z 1953 r. Wraz z kompletem aktów wykonawczych określała ona organizację gospodarki paliwowo-energetycznej, zasady eksploatacji i produkcji urządzeń energetycznych, dostaw i odbioru paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej oraz przepisy karne w zakresie regulowanej materii. Na uwagę zasługuje wprowadzenie możliwości odłączenia od sieci odbiorców naruszających przepisy ustawy lub postanowienia umowy niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej. W odniesieniu do organizacji gospodarki paliwowo-energetycznej naczelnym organem administracji państwowej w tym zakresie został Minister Górnictwa i Energetyki. Wydawał on przepisy dotyczące: użytkowania paliw i energii, eksploatacji urządzeń energetycznych, rozdzielania i dostawy paliw gazowych i energii, dysponowania mocą urządzeń energetycznych przyłączonych do wspólnej sieci, kwalifikacji personelu zatrudnionego przy eksploatacji urządzeń energetycznych, warunków technicznych projektowania i budowy urządzeń energetycznych. Określał także m.in. zasady przyłączania do sieci elektroenergetycznej i gazowej oraz dysponował mocą³⁸. Organem ministra do spraw gospodarki paliwowo-energetycznej został Państwowy Inspektorat Gospodarki Paliwowo-Energetycznej (PIGPE). Do jego zadań, określonych rozporządzeniem³⁹, należało „opracowywanie spraw z zakresu gospodarki paliwowo-energetycznej oraz sprawowanie państwowego nadzoru i kontroli w tym za-

³⁷ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz.U. Nr 32, poz. 150).

³⁸ W 1981 r. kompetencje te rozdzielono między Ministra Energetyki i Energii Atomowej oraz Ministra Górnictwa.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie zakresu działania Państwowego Inspektoratu Gospodarki Paliwowo-Energetycznej (Dz.U. Nr 46, poz. 224).

kresie”, a więc faktyczna działalność prognostyczna, planistyczna i operacyjna w zakresie zarządzania polską energetyką.

Ostateczną formę ustroju polskiej energetyki w PRL ustalono w 1984 r. ustawą o gospodarce energetycznej. Zmiany wprowadzone tą ustawą nie miały jednak charakteru rewolucyjnego. Najważniejszą zmianą ustrojową było ustanowienie Głównego Inspektora Gospodarki Energetycznej (GIGE) jako centralnego organu administracji państwowej do spraw gospodarki energetycznej. Nie tylko zastąpił on PIGPE (w istocie nowy organ wywodził się wprost z PIGPE i powstał w wyniku przekształcenia dawnej struktury), ale również zyskał większą samodzielność dzięki bezpośredniemu podporządkowaniu Prezesowi Rady Ministrów w miejsce ministra właściwego ds. energetyki (wówczas Minister Górnictwa i Energetyki). GIGE działał za pomocą swoich organów terenowych – terenowych inspektoratów gospodarki energetycznej. Kompetencje i zadania GIGE były co do zasady tożsame z kompetencjami i zadaniami PIGPE. Nowa ustawa zawierała m.in. rozbudowane przepisy dotyczące dostarczania paliw i energii. Doprecyzowano je zwłaszcza w zakresie kwestii ważnych z perspektywy odbiorcy, formalnie wzmacniając jego pozycję względem dostawcy. Wprowadzono m.in. obowiązek określania przez umowę o dostarczenie paliw i energii ilości, jakości, niezawodności i terminowości dostawy i odbioru oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. Ponadto dostawca paliw i energii nie mógł odmówić zawarcia umowy, jeśli istniały techniczne warunki dostawy paliw i energii, a odbiorca spełniał ustalone na podstawie przepisów warunki przyłączenia do sieci. Ustawa zawierała także wspomniane wyżej kolejne przepisy w zakresie oszczędzania energii, co odzwierciedlało ówczesną rzeczywistość, w której realia gospodarki niedoboru dotyczyły także elektroenergetyki.

8. Rozwój energetyki jądrowej – prawo energii jądrowej w PRL

Lata 50. XX w. przyniosły na świecie zainteresowanie wykorzystaniem technologii jądrowych. Dotyczyło to także sektora energetycznego, w którym energia jądrowa miała zacząć odgrywać istotną

rolę w produkcji energii elektrycznej i ciepła. Polska podążała za światowymi trendami. Upowszechniało się zastosowanie źródeł promieniotwórczych w medycynie, przemyśle i badaniach naukowych. W 1958 r. uruchomiono w Polsce pierwszy badawczy reaktor jądrowy „Ewa”, w 1961 – składowisko odpadów promieniotwórczych w Różanie, a w 1974 – kolejny reaktor badawczy „Maria”. Planowano także budowę reaktorów energetycznych. Dyskusja o wdrożeniu energetyki jądrowej i działania władz w tym zakresie przybrały na sile w latach 70. W 1982 r. podjęto ostateczną decyzję o budowie pierwszej elektrowni jądrowej⁴⁰. Była ona wyrazem woli dywersyfikacji bazy paliwowej w energetyce opartej na węglu kamiennym i brunatnym. Budowa, rozruch i eksploatacja takiej elektrowni obok przepisów ogólnych wymagały jednak także odrębnych uregulowań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Takowe istniały wprawdzie już od lat 50. i były stopniowo rozwijane, ale ograniczały się do ogólnych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w stopniu odpowiadającym ówczesnym zastosowaniom technik jądrowych oraz do kwestii organów odpowiedzialnych zarówno za promocję energii jądrowej, jak i nadzór nad bezpieczeństwem jej wykorzystania⁴¹. Istniejące regulacje nie obejmowały swoim zakresem zagadnień funkcjonowania

⁴⁰ Uchwała nr 10/82 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1982 r. w sprawie budowy Elektrowni Jądrowej Żarnowiec (niepubl., tekst uchwały dostępny w: Zespół Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki do spraw elektrowni jądrowej Żarnowiec, *Raport w sprawie elektrowni jądrowej Żarnowiec*, Warszawa 1990, załącznik 1).

⁴¹ Zob. m.in. rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 6 sierpnia 1952 r. w sprawie higieny i bezpieczeństwa pracy w przemysłowych laboratoriach radiologicznych (Dz.U. Nr 39, poz. 274), uchwałę nr 444/56 Prezydium Rządu z dnia 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej (niepubl.), uchwałę nr 170/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (niepubl.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykorzystaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 20, poz. 122), ustawę z dnia 12 kwietnia 1973 r. o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 88), ustawę z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 67). Zob. T.R. Nowacki, *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeń-*

elektrowni jądrowych. W 1982 r. uchwalono ustawę o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki⁴², na mocy której utworzono nowy urząd odpowiedzialny za kwestie związane z energią jądrową, w tym za rozwój i nadzorowanie bezpieczeństwa energetyki jądrowej. W 1986 r. uchwalono zaś ustawę Prawo atomowe⁴³. Był to pierwszy kompleksowy akt prawny w Polsce dotyczący zasad funkcjonowania obiektów jądrowych, w tym elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni jądrowych, który jak na owe czasy wyczerpująco regulował te kwestie⁴⁴. Oprócz kwestii obiektów jądrowych ustawa regulowała także zagadnienia materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych, odpadów promieniotwórczych, transportu tychże, odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej oraz przesądzała kwestie ustrojowe w zakresie odpowiednich organów państwowych. Regulacje Prawa atomowego uzupełniały wcielone do polskiego porządku prawnego regulacje sowieckie⁴⁵, zarządzenia i zalecenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz międzynarodowe instrumenty *soft law* w postaci zaleceń Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Czyniło to otoczenie prawne w Polsce gotowym na budowę i eksploatację elektrowni jądrowych. Mimo właściwego przygotowania od strony prawnej budowę elektrowni jądrowej w Żarnowcu zatrzymano w 1990 r.⁴⁶ Wiązało się to głównie

stwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, s. 115–144. Tam też dalsze odesłania bibliograficzne.

⁴² Ustawa z dnia 27 lutego 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. Nr 7, poz. 64).

⁴³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.).

⁴⁴ Zob. m.in. Z. Brodecki, *Narodziny polskiego prawa atomowego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1987, nr 7–8, s. 12–21; A. Ferenc, *Polskie prawo atomowe*, „Problemy Praworządności” 1987, nr 8–9, s. 3–14; S. Kraszewski, M. Święcki, *Wykorzystywanie energii atomowej jako przedmiot regulacji prawnej*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” 1989, nr 1, s. 9–11; T.R. Nowacki, *Ewolucja*, s. 129 i n.

⁴⁵ Na mocy zarządzenia Ministra Górnictwa i Energetyki nr 21 z dnia 16 listopada 1983 r. (niepubl.).

⁴⁶ Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1990 r. w sprawie postawienia inwestycji Elektrownia Jądrowa „Żarnowiec” w budowie w stan likwidacji (M.P. Nr 49, poz. 373 ze zm.).

z obawami społecznymi, jakie pojawiły się po awarii w Czarnobylu, trudnościami gospodarczymi w okresie transformacji oraz działalnością niezmiernie silnego lobby węglowego.

9. Po roku 1989: w kierunku wolnego rynku energii i Prawa energetycznego

Rok 1989 to początek przemian zarówno politycznych, jak i gospodarczych. W energetyce te ostatnie zaczęły się dość szybko. Jeszcze pod koniec lat 80. zlikwidowano okręgi energetyczne, a już w lutym 1990 r. uchwalono ustawę likwidującą Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego⁴⁷. Następnie w 1996 r. uchwalono ustawę o komercjalizacji⁴⁸, co otworzyło drogę do usamodzielnienia się elektrowni i zakładów energetycznych oraz ich komercjalizacji i przekształceń własnościowych. Utrzymano jednak administracyjne zatwierdzanie cen przez rząd. Jednocześnie przystąpiono do wielowektorowych prac nad docelowym kształtem sektora energetycznego, które zaowocowały przyjętym w 1992 r. przez Radę Ministrów Programem Restrukturyzacji. W 1995 r. do Sejmu trafił rządowy projekt ustawy Prawo energetyczne⁴⁹, aktu, którego celem była całkowita przebudowa modelu funkcjonowania energetyki w Rzeczypospolitej.

Potrzeba opracowania nowego kompleksowego aktu dotyczącego sektora energetycznego wynikała ze zmian zachodzących w gospodarce po 1989 r. Obowiązująca wówczas ustawa o gospodarce energetycznej oraz inne przepisy wydane w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej nie odpowiadały potrzebom regulacji w warunkach wolnorynkowych. Potwierdzał to pośrednio Trybunał Kon-

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 89).

⁴⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm., tekst jednolity z 2021 r. poz. 425).

⁴⁹ Druk sejmowy 1290 Sejmu II kadencji.

stytucyjny, dokonując wiążącej wykładni niektórych przepisów⁵⁰. Nowy ład prawny stał się konieczny do stworzenia fundamentu gospodarki wolnorynkowej również w sektorze energetycznym wraz z określeniem ram niezbędnego interwencjonizmu państwa. Zaproponowane w projekcie Prawa energetycznego zmiany miały na celu zwiększenie efektywności działania przemysłu energetycznego, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa w warunkach gospodarki wolnorynkowej, sprostanie zwiększającym się krajowym i międzynarodowym wymogom ochrony środowiska. Zwiększenie efektywności sektora energetycznego zamierzano osiągnąć m.in. poprzez likwidację dotacji państwowych, jak najszersze wprowadzenie mechanizmów rynkowych, zachętę do inwestowania (także dzięki odpowiedniej polityce cenowej wyważającej interesy producentów i konsumentów), zapewnienie przejrzystości i stabilności przepisów prawa⁵¹. Nowe przepisy przygotowywano również z myślą o przyszłym członkostwie Polski w Unii Europejskiej, przeszczepiając na rodzimy grunt obowiązujące wówczas rozwiązania europejskie. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, zamiarem ustawodawcy (i wnioskodawcy – Rady Ministrów) było niewątpliwie stworzenie aktu kompleksowego, który reguluje co do zasady całokształt stosunków prawnych w zakresie energetyki. Ta konstatacja wynika już choćby z lektury art. 1 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym określa ona „zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią”⁵².

⁵⁰ Zob. uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 1991 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 507) i z dnia 13 października 1993 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 457).

⁵¹ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo energetyczne, Druk sejmowy 1290 Sejmu II kadencji, s. 1, 3.

⁵² Zob. T. Długosz i in., *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 148.

Prawo energetyczne uchwalono w 1997 r.⁵³ Przepisy nowego aktu odzwierciedlały m.in. inną niż dotychczas rolę państwa, które pełniło jednocześnie funkcję kreatora i kontrolera polityki energetycznej, a także regulatora i właściciela przedsiębiorstw energetycznych. Funkcje te zostały rozdzielone. Właściwi ministrowie zachowali wprawdzie uprawnienia do tworzenia i nadzorowania polityki energetycznej, jednak odpowiedzialność za regulację przedsiębiorstw energetycznych przejął nowo powstały organ – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE). W celu wyeliminowania ewentualnych konfliktów interesów nadzór nad Prezesem URE powierzono Prezesowi Rady Ministrów, tak aby odseparować go od organów administracji odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji właścicielskich Skarbu Państwa wobec przedsiębiorstw energetycznych (własność państwowa w sektorze energetycznym wciąż dominowała). Dodatkowym wzmocnieniem niezależności Prezesa URE było ustanowienie kadencyjności tego organu (5 lat).

Istotne zmiany dotknęły także cenotwórstwo. Nowe przepisy oznaczały odejście od ustanawiania państwowych cen i taryf dla odbiorców energii i paliw. Wprowadzono zasadę rynkowego ustalania cen z regulacją dokonywaną przez Prezesa URE w przypadku rynku monopolistycznego. Zasady rozliczeń i kształtowania cen oraz taryf były określane w przepisach powszechnie obowiązujących, podczas gdy zatwierdzanie i kontrolowanie taryf proponowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne powierzono Prezesowi URE. W zakresie koncesjonowania przyjęto zasadę, że koncesje powinny być wydawane na określony rodzaj działalności, a nie dla przedsiębiorstwa, gdyż każde przedsiębiorstwo może prowadzić różne rodzaje działalności. To pociąga za sobą konieczność przejrzystego rozdzielania kosztów prowadzonej działalności przedsiębiorstwa, tak aby Prezes URE mógł ocenić zasadność proponowanych cen. Wprowadzono także zasadę dostępu strony trzeciej. Zobowiązano przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące sieć do zapewnienia równego dostępu stronom trzecim do sieci w sytuacji, gdy pozwa-

⁵³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 716).

lają na to warunki techniczne i ekonomiczne, a strony zgadzają się co do warunków.

Prawo energetyczne od momentu wejścia w życie w 1997 r. podlegało licznym nowelizacjom, tekst jednolity ogłaszano aż ośmiokrotnie. Znaczna część nowych przepisów wynikała z konieczności regularnego implementowania kolejnych instrumentów prawa pochodnego Unii Europejskiej, której członkiem Polska stała się w 2004 r. Po ćwierćwieczu obowiązywania Prawa energetycznego nie brak jednak głosów o konieczności jego radykalnej zmiany i dostosowania do współczesnych wyzwań⁵⁴.

10. Podsumowanie

W okresie od zakończenia II wojny światowej do uchwalenia ustawy Prawo energetyczne w 1997 r. można wyróżnić kilka głównych obszarów regulacji oraz faz przeobrażeń prawa energetycznego. Lata 1945–1989 to czasy centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, co wiązało się z narzuceniem Rzeczypospolitej obcego, komunistycznego ustroju, którego gospodarczym fundamentem był brak własności prywatnej, zwłaszcza w przemyśle. Prawo wykorzystywano jako instrument realizacji nowej polityki państwa, które stało się zarówno jedynym właścicielem majątku wytwórczego i sieciowego, jak i absolutnym regulatorem stosunków gospodarczych w sektorze energetycznym. W okres powojenny Polska wkraczała ze zniszczonym przemysłem. Zwłaszcza w początkowych latach powojennych, z uwagi na dramatyczny stan infrastruktury energetycznej i wszelkiej substancji przemysłowej, niezwykle istotnym aspektem działalności państwa była, podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, elektryfikacja. Ponieważ miasta co do zasady były już zelektryfikowane, główny wysiłek został skierowany na elektryfikację wsi i rolnictwa. Wiązało się to z koniecznością zapewnienia szerokiej i wydajnej bazy produkcyjnej dla żywności, tak potrzebnej w odbudowywanym po ponownych zniszczeniach wojennych kraju. Mecha-

⁵⁴ Zob. m.in. J. Kowalczyk, *Nowe Prawo energetyczne – nieodległa konieczność*, „Elektroenergetyka, Współczesność i Rozwój” 2018, nr 2, s. 21–28.

nizacja rolnictwa w dużej części polegała na zastosowaniu energii elektrycznej do napędu silników stacjonarnych maszyn rolniczych, ułatwiających pracę w gospodarstwie i produkcję spożywczą. Popyt na energię w sektorze rolniczym zwiększała także kolektywizacja. Największym konsumentem energii był jednak dynamicznie rozwijający się przemysł. W ślad za tym realizowana była rozbudowa bazy wytwórczej w postaci licznych elektrowni, głównie na węgiel kamienny. Kolejne cezury w funkcjonowaniu energetyki wyznaczały zmiany w zakresie jej organizacji i ustroju wprowadzane ustawami w latach 1947, 1962 i 1984. Miały one jednak charakter ewolucyjny i mieściły się całkowicie w paradygmacie państwa o gospodarce „uspołecznionej” bez dużej własności prywatnej. Niewydolny i zbiurokratyzowany system gospodarki socjalistycznej charakteryzowały wszechobecne niedobory. Dotyczyło to również energii elektrycznej. Działania oszczędnościowe i związane z tym prawodawstwo były stałym elementem rzeczywistości. W ostatniej dekadzie PRL podejmowano starania, niezakończone niestety sukcesem, w kierunku dywersyfikacji poprzez otwarcie się na energetykę jądrową, co w prawodawstwie odzwierciedlała przede wszystkim ustawa Prawo atomowe z 1986 r.

Odzyskanie suwerenności w 1989 r. oznaczało również zmianę paradygmatu gospodarczego. Rozpoczęła się transformacja w kierunku wolnego rynku, której nie można było zrealizować bez szeroko zakrojonej interwencji legislacyjnej. W odniesieniu do energetyki zdecydowano o rozdzieleniu funkcji kreatora polityki energetycznej, regulatora oraz właściciela przedsiębiorstw energetycznych, sprawowanych do tej pory przez państwo. W tym celu umożliwiono komercjalizację przedsiębiorstw energetycznych i ich przekształcenia własnościowe, a w 1997 r. uchwalono Prawo energetyczne, kompleksowo regulujące kwestie związane z polityką energetyczną państwa, zasady koncesjonowania i taryfowania, a także dostarczania paliw i energii.

STRESZCZENIE

Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997

Niniejszy artykuł stanowi próbę zwięzłego przedstawienia przemian prawodawstwa polskiego dotyczącego energetyki, jakie nastąpiły w okresie od końca II wojny światowej w 1945 r. do uchwalenia ustawy Prawo energetyczne w 1997 r., a więc na przestrzeni ponad 50 lat. W tym czasie można wyróżnić kilka najważniejszych rozdziałów w historii prawa energetycznego: nacjonalizację, zmianę ustroju gospodarczego, w tym ustroju energetyki, elektryfikację, konsolidację ustawodawstwa czy (nieudany) rozwój energetyki jądrowej. Od upadku komunizmu i odzyskania suwerenności w 1989 r. również w energetyce rozpoczęły się reformy wolnorynkowe, których kulminacją na gruncie prawa było uchwalenie i wejście w życie Prawa energetycznego.

Słowa kluczowe: Prawo energetyczne; rynek energii; elektryfikacja; regulacja; historia prawa energetycznego; prawo energii jądrowej; Prawo atomowe

SUMMARY

From nationalization to regulation. Energy legislation in Poland 1945–1997

This article is an attempt to concisely present the changes in Polish energy legislation that took place between the end of World War II in 1945 and the enactment of the Energy Law in 1997, i.e., over 50 years later. At that time, several most important chapters in the history of energy law can be distinguished: nationalization, change of the economic system including the power sector, electrification, consolidation of legislation and (unsuccessful) development of nuclear energy. Since the collapse of communism in Poland in 1989 and regaining sovereignty, free-market reforms began influencing the power sector. The culmination of these latter processes in the legal layer constituted the enactment and entry into force of the Energy Law of 1997.

Keywords: Energy Law; energy market; electrification; regulation; history of energy law; nuclear energy law; Atomic Law

BIBLIOGRAFIA

- Brodecki Z., *Narodziny polskiego prawa atomowego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1987, nr 7–8.
- Długosz T. i in., *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Ferenc A., *Polskie prawo atomowe*, „Problemy Praworządności” 1987, nr 8–9.
- Kania W., *Energetyki polskiej droga do współczesności*, „Polska Energia” 2012, nr 3.
- Kowalczyk J., *Nowe Prawo energetyczne – nieodległa konieczność*, „Elektroenergetyka, Współczesność i Rozwój” 2018, nr 2.
- Kraszewski S., Świąćki M., *Wykorzystywanie energii atomowej jako przedmiot regulacji prawnej*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” 1989, nr 1.
- Lubera D., *Od gospodarki centralnie planowanej do rynku. Od okręgów po grupy energetyczne*, „Vivat Akademia” 2010, nr 5.
- Nowacki T.R., *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, <http://dx.doi.org/10.21697/zp.2018.18.3.05>.
- Nowacki T.R., *W stulecie ustawy elektrycznej. Prawodawstwo energetyczne II Rzeczypospolitej*, „Prawo i Więż” (w druku).
- Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej 1990–2005*, Poznań 2005.
- Wierzbiński M., *Sowiecka polityka ekonomiczna na ziemiach wschodnich przedwojennej Polski (tzw. Zachodniej Ukrainie i Zachodniej Białorusi) w latach 1939–1941*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2009, nr 1.