

**Uniwersytet Warszawski**  
**Wydział Prawa i Administracji**

Marcin Kamiński

**ROLA PRAWA OCHRONY KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ  
W LIBERALIZACJI I ZMIANACH SEKTORA ENERGETYCZNEGO**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

dr hab. Adam Szafrąński, prof. ucz.

Recenzenci:

prof. dr hab. Bartłomiej Nowak, prof. ALK

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Warszawa, listopad 2022 r.

## I. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Sektor energetyczny w Unii Europejskiej przeżył w ostatnich 25 latach metamorfozę. Z domeny działalności państwa prowadzonej w formie monopolu prawnych stał się rynkiem z licznymi połączeniami międzysystemowymi, na którym występuje konkurencja przynajmniej w zakresie obrotu energią elektryczną oraz gazem ziemnym. Rozwój omawianego sektora trwa cały czas. Dążenia do dalszej liberalizacji rynków ścierają się z imperatywem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw do odbiorców końcowych, a także z działaniami w zakresie ochrony środowiska, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i rozwoju nowych źródeł energii.

Zwłaszcza w początkowej fazie dynamicznych zmian sektora energetycznego w XXI wieku priorytetowym celem, a zarazem podstawową wartością<sup>1</sup>, realizowaną przez różne instrumenty prawne stanowiło zapewnienie konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu ziemnego. Aby osiągnąć zakładany cel w ramach regulacji sektorowych wprowadzono szereg mechanizmów zapewniających dostęp do infrastruktury, zakazujących dyskryminowanie pomiędzy przedsiębiorstwami czy wprowadzających konieczność rozdziału działalności. Jednocześnie zarówno w unijnym, jak i krajowym porządku prawnym podstawową dziedziną prawa realizującą cel ochrony konkurencji jest, jak sama nazwa wskazuje, prawo ochrony konkurencji. Znajduje ono zastosowanie niezależnie od sektora<sup>2</sup>, państwa, z którego przedsiębiorstwo pochodzi czy struktury właścicielskiej przedsiębiorstw. Role prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do sektora energetycznego zmieniały się w czasie. W początkowym okresie stanowiły podstawowe narzędzie liberalizacji sektora energetycznego. Następnie ta rola ulegała zmianie, jednak wciąż prawo ochrony konkurencji odgrywało i ogrywa istotną rolę w rozwoju sektora energetycznego. Ocena historycznej roli prawa ochrony konkurencji Unii Europejskiej w odniesieniu do omawianego sektora, sposób jego wykorzystania z perspektywy podstawowych zasad prawnych oraz wzajemna relacja pomiędzy regulacjami sektorowymi a prawem ochrony konkurencji – analiza tych zagadnień stanowiła przyczynek do przygotowania dysertacji, która służyć ma dwóm poniższym celom.

Po pierwsze, niniejsza praca służy refleksji nad zagadnieniami teoretycznymi. Traktuje o wzajemnej relacji prawa ochrony konkurencji z jednej strony oraz sektora podlegającego poświęconym mu aktom prawnym (związanym z zasadami konkurencji) z drugiej. Odnosząc

---

1 A. Szafrński, *Prawo energetyczne wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 179-191.

2 M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 95.

się do takiego stanowiska, można wskazać, że istnieją już w polskim<sup>3</sup> i zagranicznym dorobku naukowym<sup>4</sup>, a także judykaturze<sup>5</sup> rozważania na analogiczny temat. Z czego ma zatem wynikać potrzeba dokonania badań nad przedstawionym zagadnieniem? W pierwszej kolejności wynika ona z nowych wyzwań stawianych przez rozwój gospodarczy, a szczególnie zmian w samym sektorze energetycznym. Rzeczywistość gospodarcza stawia kolejne pytania o potrzebę regulowania sektorów oraz możliwość i sposób zastosowania prawa ochrony konkurencji. Dzięki badaniu praktyki decyzyjnej i orzeczniczej, a także jednoczesnemu porównaniu wpływu szczegółowych regulacji na konieczność wykorzystania prawa ochrony konkurencji możliwe jest wyciągnięcie konkluzji dotyczących obecnego stanu prawnego. Taki zakres przedmiotowy badań stwarza możliwość sprawdzenia, czy pewne częściowe tezy przedstawiane w trakcie procesu liberalizacji rynków energetycznych pozostają aktualne na dalszym, bardziej zaawansowanym etapie wprowadzenia zasad dotyczących konkurowania na danym rynku w ramach regulacji sektorowych. Holistyczna analiza zastosowania prawa ochrony konkurencji w danym sektorze pozwala na wyciągnięcie wniosków o charakterze ogólnym, mających zastosowanie na przyszłość w sektorze energetycznym, a nawet innych dynamicznie rozwijających się rynkach związanych z nowymi technologiami<sup>6</sup>. Praca zawiera rozważania odnoszące się do instytucjonalnych i proceduralnych ram stosowania prawa, w tym w szczególności do dostępnych w ramach odpowiednich dziedzin instrumentów w celu egzekwowania wykonania danych zasad postępowania. Rozważania tej natury mogą wykazać pewne tendencje w stosowaniu konkretnych rozwiązań, które mogą być brane pod uwagę zarówno przy stanowieniu prawa, jak i ocenie zagrożeń regulacyjnych danych przedsięwzięć, związanych zarówno z sektorem energetycznym, jak i innymi sektorami regulowanymi.

Po drugie, refleksja nad zastosowaniem prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym niesie ze sobą istotną wartość z punktu widzenia praktyki stosowania prawa. Zawarte w pracy rozważania zawierają zbiór, wynikających głównie z praktyki decyzyjnej

---

3 Znakomita monografia M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, traktuje ogólnie o relacji pomiędzy prawem ochrony konkurencji a regulacją sektorową. Nie odnosi się ona do konkretnego sektora, nie zawiera analizy orzecznictwa i praktyki decyzyjnych w kontekście tworzenia specjalnych zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa w danym sektorze, a także nie porusza kwestii związanych z rolą prawa ochrony konkurencji w sytuacji wdrożenia zaawansowanych rozwiązań sektorowych. Także C. Banasiński, *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006.

4 M.in. C. Jones (red.), *EU Energy Law Volume II – Competition Law and Energy Markets*, Leuven, Claeys & Casteels 2019.

5 Na przykład wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2006 r., III SK 15/06, ONSP 2007, nr 21-22, poz. 337.

6 N. Petit, *Big Tech and the Digital Economy. The Molligopoly Scenario*, Oxford 2020 oraz M. Strucke, A. Ezrachi, *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy*, Harvard 2019.

organów do spraw ochrony konkurencji, zasad, których muszą przestrzegać przedsiębiorstwa energetyczne. Z uwagi na fakt, że zasady te należy zdekodować z licznych decyzji oraz wyroków, ich zaprezentowanie niesie ze sobą pewną wartość poznawczą. Jest ona tym bardziej istotna, że sektor energetyczny stoi przed znacznymi wyzwaniami związanymi z ambicjami klimatycznymi<sup>7</sup>, a ostatnio także kryzysem bezpieczeństwa dostaw. Zastosowanie prawa ochrony konkurencji w tym sektorze będzie miało miejsce niezależnie od rodzaju wykorzystywanego paliwa. Zamiana gazu ziemnego na wodór<sup>8</sup> lub biometan nie sprawi, że przedstawione w niniejszej pracy zasady staną się nieważne. Doniosły wymiar praktyczny mogą zawierać również badania nad rodzajem wykorzystywanych decyzji z zakresu prawa ochrony konkurencji oraz przyjmowanych w ramach nich środków. Co więcej, analiza przyjmowanych rozwiązań ma istotne znaczenie dla przedsiębiorstw niezależnie od sektora, w których działają, z uwagi na możliwość zastosowania analogicznych środków wobec danego podmiotu. Wnioski płynące z badania mogą stanowić zarówno istotne punkty do uwzględnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne w ich strategii wobec istniejących oraz potencjalnych postępowań, jak i być przyczynkiem do refleksji dla stosownych organów. Z tego względu systematyzacja wiedzy odnoszącej się do środków przyjmowanych w ramach postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do sektora energetycznego niesie wartość ogólną, pozwalającą na wyciągnięcie wniosków chociażby przez szereg podmiotów działających w sektorze energetycznym i innych sektorach regulowanych.

## **II. Tezy badawcze oraz cele rozprawy**

Refleksja nad sposobem i potrzebą zastosowania prawa ochrony konkurencji Unii Europejskiej w sektorze regulowanym, na przykładzie sektora energetycznego, stanowi podstawowy, ogólny cel niniejszej pracy. Zastosowanie prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym jest zagadnieniem niezwykle złożonym, które nie pozwala na przedstawienie prostych odpowiedzi, ograniczonych chociażby jedynie do stwierdzenia komplementarnej funkcji prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do regulacji sektorowych<sup>9</sup>. Z uwagi na zmienne role prawa ochrony konkurencji w sektorach regulowanych w czasie oraz konieczność określenia obecnych zadań tej dziedziny prawa na już rozwiniętym i bardzo

---

7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640.

8 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Strategia wodorowa na rzecz neutralnej klimatycznie Europy*, COM/2020/301.

9 M. Albers, *The new EU directives on energy liberalization from a competition point of view*, [w:] P.D. Cameron, *Legal aspects of EU energy regulation. Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Oxford 2005, s. 48.

szczegółowo regulowanym rynku energii elektrycznej i gazu, tezy niniejszej pracy miały na celu umożliwienie holistycznego zbadania tytułowego zagadnienia.

W tym celu tezy pracy odnoszą się do różnych etapów i aspektów rozwoju sektora energetycznego i jego relacji z prawem ochrony konkurencji. W pierwszej kolejności dotyczą aspektu historyczno-prawnego, aby zbadać funkcje pełnione wcześniej przez prawo ochrony konkurencji w sektorze energetycznym. Wynika to z konieczności zastanowienia się w szczególności nad wpływem prawa ochrony konkurencji na realizację celów regulacyjnych, a także pełnieniem innych funkcji, takich jak tworzenie w ramach decyzji indywidualnych powszechnie stosowanych zasad prowadzenia działalności w sektorze energetycznym. W świetle wciąż intensywnego zainteresowania ze strony organów do spraw ochrony konkurencji sektorem energetycznym odpowiedniej analizy wymagało zagadnienie wzajemnych relacji pomiędzy prawem ochrony konkurencji a zawartymi w regulacjach sektorowych instrumentami zapewniającymi konkurencję na rynku i wprowadzającymi zasady konkurowania. Celem analiz było odkrycie aktualnej roli zastosowania prawa ochrony konkurencji w świetle tak zaawansowanego stanu regulacji sektorowych. Ciekawość badawczą wzbudziło szczególnie pytanie związane z tym, czy prawo ochrony konkurencji stanowi właściwe narzędzie osiągnięcia celów zakładanych w regulacjach sektorowych, a także czy tworzy ono „podręcznik postępowania” przeznaczony dla sektora energetycznego, o którym mówiła komisarz do spraw konkurencji Margrethe Vestager<sup>10</sup>. Jeśli odpowiedź na ostatnie pytanie jest twierdząca, istotnym z punktu widzenia praktyki stosowania prawa jest odkrycie zasad określonych w tym „podręczniku”.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w dysertacji postawiono następujące pytania oraz tezy badawcze:

**i. Jakie role odgrywało prawo ochrony konkurencji w liberalizacji sektora energetycznego?**

Pytanie zmierza do określenia funkcji, które pełniły postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji w procesie liberalizacji sektora energetycznego.

---

10 Przemówienie komisarz Vestager dotyczące decyzji Komisji uznającej za wiążące zobowiązania Gazprom mające na celu umożliwienie swobodnego przepływu gazu po konkurencyjnych cenach, dostęp z dnia 8.10.2022 r.: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH\\_18\\_3928](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_18_3928).

**ii. Praktyka decyzyjna Komisji w zakresie stosowania prawa ochrony konkurencji doprowadziła do powstania szczegółowych zasad o charakterze *quasi*-regulacyjnym dotyczących działalności przedsiębiorstw energetycznych.**

W świetle braku regulacji sektorowych lub niewystarczających rozwiązań regulacyjnych w ramach prawa ochrony konkurencji przyjmowano rozwiązania o charakterze *quasi*-regulacyjnym. Autor uznaje, że pełnienie przez prawo ochrony konkurencji takiej roli jest negatywne z punktu widzenia spójności systemu prawa. Teza zmierza także do odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte w ten sposób rozwiązania mają charakter stały czy tymczasowy.

**iii. Jaka jest i powinna być rola prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym po wprowadzeniu licznych regulacji sektorowych?**

Prawo ochrony konkurencji znajduje zastosowanie nawet w sytuacjach, gdy do danych praktyk przedsiębiorstw odnoszą się akty poświęcane danym sektorom. Na podstawie analizy praktyki decyzyjnej Komisji należy zastanowić się, jaką funkcję pełni i powinno pełnić prawo ochrony konkurencji, mając na uwadze fakt, że wiele praktyk, wobec których Komisja miała zastrzeżenia co do ich zgodności z art. 101 lub 102 TFUE, obecnie objęte są regulacjami sektorowymi.

**III. Zastosowane metody badawcze**

Praca odnosi się do treści norm związanych zarówno z prawem ochrony konkurencji, jak i szeroko rozumianym prawem energetycznym, określeniem ich wzajemnych relacji, w tym potencjalnych zachodzących sprzeczności, a także stanowi próbę konceptualizacji zagadnienia zastosowania jednej dziedziny prawa w odniesieniu do rzeczywistości gospodarczej objętej inną dziedziną prawa. Przeprowadzona analiza opiera się w głównej mierze na dekodowaniu treści norm z obowiązujących aktów prawnych, praktyki stosowania prawa i orzecznictwa. Nie abstrahuje także od zagadnień natury aksjologicznej, zastanawiając się nad prawidłowymi metodami realizacji wartości, jaką jest konkurencja, a także relacją tej wartości z innymi, jak bezpieczeństwo energetyczne. Biorąc powyższe pod uwagę, należy dojść do wniosku, że w rękach czytelnika znajduje się praca z zakresu dogmatyki prawa. Dogmatyka prawa dotyczy bowiem analizy tekstów prawa obowiązującego<sup>11</sup>, lecz może również odnosić się do norm obowiązujących w minionym okresie historycznym<sup>12</sup>. Zajmuje się ona odpowiedzią na pytania o to, jakie normy obowiązują, jaka jest treść danych norm, jakie

---

11 K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 59.

12 Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973, s. 10.

czyny są zakazane, a które są prawnie indyferentne. Nie sprowadza się jednak tylko do analizy formalnej aktów prawnych i ich stosowania, uwzględnia zarówno rzeczywistość społeczno-gospodarczą<sup>13</sup>, jak i zagadnienia aksjologiczne związane z realizowanymi przez prawo wartościami<sup>14</sup>.

Podstawową metodą badawczą wykorzystywaną w przedstawionej dysertacji, charakterystyczną dla dogmatyki prawa<sup>15</sup>, stanowi metoda językowo-logiczna. W każdym z rozdziałów pracy najważniejszym przedmiotem badań jest tekst prawny, zarówno zawarty w aktach prawa stanowionego, jak i w decyzjach odpowiednich organów oraz orzecznictwie. Analiza tekstu, jako zjawiska językowego, została dokonana w ramach badań językowych, a także interpretacji, systematyzacji, a przede wszystkim rozumowań charakterystycznych dla logiki prawniczej. Metoda językowo-logiczna posłużyła do analizy aktów prawnych należących do prawa energetycznego i prawa ochrony konkurencji, określenia na podstawie prawnych rozumowań wzajemnych relacji pomiędzy regulacją sektorową a prawem ochrony konkurencji oraz wskazania systemowej roli prawa ochrony konkurencji w sektorach regulowanych.

Metoda historyczna służy do badania prawa, które przestało już obowiązywać. Metoda ta została wykorzystana w odniesieniu do części zagadnień, do których odnosi się niniejsza praca. Charakter historyczny ma opis rozwoju regulacji dotyczących prawa energetycznego. W zestawieniu ze szczegółowym opisem istniejących obecnie rozwiązań prawnych, dotyczących chociażby kwestii dostępu stron trzecich do infrastruktury, fragmenty opisujące historyczne regulacje ukazują rozwój i zmiany wskazanych rozwiązań. Praca przedstawia również zastosowanie postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji na różnych etapach wprowadzania regulacji sektorowych. Część z analizowanych przypadków odnosi się do historycznej roli, którą prawo ochrony konkurencji odegrało w liberalizacji sektora energetycznego. Niektóre zaś z rozważań traktujących o wynikających z praktyki decyzyjnej zasadach postępowania przedsiębiorstw energetycznych zostało opartych na decyzjach wydanych wiele lat temu, wielokroć w innym stanie prawnym. Analiza ich aktualności i wpływu na obecne ramy prawne może, chociażby po części, zostać osiągnięta dzięki zastosowaniu metody historycznej.

---

13 Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 24-30.

14 A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, s. 4.

15 K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, s. 59.

Pomocniczo zostały także wykorzystane inne metody badawcze. Metoda prawno-porównawcza stanowi jedną z metod towarzyszących dogmatyce prawa. W niniejszej pracy została ona wykorzystana jedynie w niewielkim stopniu. Natomiast metoda aksjologiczna służy określeniu wartości, które w danym czasie znajdują odzwierciedlenie w obowiązującym prawie<sup>16</sup>. Praca traktuje o metodach wprowadzenia wartości, którą jest konkurencja, na rynkach, na których ona nie występowała. Dotyczy także zagadnień związanych z realizacją celów regulacyjnych w ramach prawa ochrony konkurencji<sup>17</sup>. Poruszone zagadnienia aksjologiczne zostały omówione, mając na uwadze przedmiotową metodę.

#### **IV. Struktura rozprawy**

Praca została podzielona na pięć rozdziałów. Jej struktura odnosi się do zaprezentowanych i zarysowanych powyżej tez badawczych. Rozdziały zawierają rozważania mające na celu zweryfikowanie prawdziwości postanowionych tez, a także osiągnięcie założonych celów badawczych.

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie i ma charakter w głównej mierze teoretyczny. Przedstawiono w nim cele i tezy badawcze, których badaniu służy przedmiotowa dysertacja. Zaprezentowano także rozważania dotyczące wagi przedstawionego w tytule pracy zagadnienia. W omawianym rozdziale wskazano również najważniejsze pozycje z dotychczasowego polskiego i zagranicznego dorobku naukowego odnoszące się zarówno do zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym, regulacji sektorowych dotyczących rynków energetycznych, jak i prawa ochrony konkurencji ogólnie. W celu uniknięcia potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych przedstawiono rozumienie podstawowych pojęć, do których odnosi się praca, takich jak regulacja czy sektor energetyczny.

Celem drugiego rozdziału jest przedstawienie najistotniejszych zagadnień pozwalających na przeprowadzenie refleksji oraz lepsze zrozumienie przedmiotowego tematu. Rozdział nadaje niezbędne tło dla zrozumienia dalszych rozważań oraz weryfikacji tez. Podrozdziały traktują odrębnie o kwestii prawa energetycznego oraz prawa ochrony konkurencji. W ramach omówienia regulacji sektorowej został zaprezentowany historyczny rozwój prawa energetycznego Unii Europejskiej. Opis przedstawia kolejne etapy przyjmowanych aktów liberalizujących rynki energetyczne z perspektywy mechanizmów mających na celu

---

16 Więcej, Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

17 Szerzej na ten temat: C. Bergqvist, *Pursuing regulatory objectives under competition law*, *Conurrences* 2020, nr 2, dostęp z dnia 08.10.2022: <https://ssrn.com/abstract=3606086>.



zapewnienie konkurencji, a także traktatowe podstawy prawa energetycznego Unii Europejskiej oraz realizowane przez nie wartości. W zakresie ogólnych zagadnień z zakresu prawa ochrony konkurencji omówiono jego traktatowe podstawy prawne oraz najważniejsze akty odnoszące się zarówno do części materialnej, jak i proceduralnej tej dziedziny prawa. W tym celu przedstawiono możliwe rodzaje decyzji i działań podejmowanych przez Komisję. Omówiono istotne mechanizmy prawne występujące w obu dziedzinach, które oddziałują na strukturę sektora energetycznego. W ramach prawa energetycznego mechanizmami takimi były konkretne regulacje wprowadzające istotne obowiązki na przedsiębiorstwa energetyczne, zaś w ramach prawa ochrony konkurencji głównie decyzje zobowiązujące.

Trzeci rozdział stanowi analizę postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do sektora energetycznego z perspektywy przyjmowanych środków. Na podstawie końcowych rezultatów postępowań dokonano próby klasyfikacji – odpowiedniego podziału działań Komisji. Przyjęto założenie, że właściwe sklasyfikowanie postępowań opierające się na przyjętych ostatecznie środkach pozwoli sprawdzić, w jaki sposób prawo ochrony konkurencji wpływało na strukturę i zasady funkcjonowania sektora energetycznego, w tym ocenić, czy uzupełniało, wypełniało luki, egzekwowało, czy też szło o krok dalej, wprowadzając *quasi*-regulacje sektorowe. Tym samym zmierza ono do odpowiedzi na pytanie dotyczące funkcji, które prawo ochrony konkurencji pełniło w procesie liberalizacji. Mając na względzie te zagadnienia, trzeci rozdział zawiera podzielony na odpowiednie kategorie opis środków przyjmowanych w ramach decyzji kończących postępowania dotyczące nadużywania pozycji dominującej, zawierania niedozwolonych porozumień, a także kontroli koncentracji.

Czwarty rozdział pracy, który należy czytać łącznie z trzecim, stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy prawo ochrony konkurencji tworzyło i wciąż tworzy specjalne reguły odnoszące się do przedsiębiorstw energetycznych. Zaprezentowano w nim zasady związane z zakazem nadużywania pozycji dominującej oraz zawierania niedozwolonych porozumień, które odgrywają kluczową rolę dla obecnych, a także przyszłych podmiotów aktywnych na opisywanych rynkach. Rozważania zawarte w tym rozdziale odnoszą się do dwóch tez badawczych. Po pierwsze, wnioski płynące z dokonanej analizy praktyki decyzyjnej i orzecznictwa mają pozwolić na zweryfikowanie, czy prawo ochrony konkurencji tworzy specjalne zasady dla danego sektora, czy też są to zasady uniwersalne, stosowane niezależnie od charakterystyki rynków. Po drugie, tworzą one podstawy do rozważań związanych z obecnym oraz pożądanym zakresem zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorach

regulowanych i znaczeniem kreowanych zasad we właściwym funkcjonowaniu rynków. Łączna lektura środków przyjmowanych w ramach postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji opisanych w trzecim rozdziale oraz sposoby oceny praktyk zawarta w czwartym rozdziale pozwalają na wyciągnięcie wniosków co do właściwej roli prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym, wzajemnych relacji między regulacjami sektorowymi a omawianą dziedziną prawa oraz przygotowania odpowiednich postulatów *de lege ferenda*.

W ostatnim, piątym rozdziale przedstawiono wnioski. Rozdział zawiera weryfikację tez badawczych niniejszej pracy, a także ogólne refleksje na temat zastosowania prawa ochrony konkurencji Unii Europejskiej w sektorze energetycznym. Przedstawiono rozważania na temat tego, czy faktycznie wprowadzenie regulacji sektorowych stanowi „panaceum” na wszystkie pojawiające się „bólaczki” dotyczące stanu konkurencji. Wskazano także kilka wniosków i postulatów *de lege ferenda* związanych z właściwym sposobem prowadzenia polityki sektorowej oraz ochrony konkurencji z perspektywy skuteczności działań, spójności systemu, a także pewności prawa.

## **V. Konkluzje z badań**

Początkowy okres rozwoju sektora energetycznego przebiegał pod jednym priorytetowym hasłem – liberalizacji. Dążenia do wprowadzenia konkurencji na rynku były ochoczo wspierane przez praktykę decyzyjną Komisji z zakresu prawa ochrony konkurencji. Jednak rola zastosowania tej dziedziny prawa nie ograniczyła się wyłącznie do stymulowania rozwoju konkurencji, głównie poprzez przyjmowanie zobowiązań istotnie wpływających na funkcjonowanie rynku. W dobie kolejnych pojawiających się regulacji sektorowych, prawo ochrony konkurencji zaczęło pełnić także inne role. Niektóre rozwiązania zawarte w regulacjach zawierały luki, wyjątki, ograniczony przedmiotowy lub podmiotowy zakres albo umożliwiały różne rodzaje działań, co pozwalało przedsiębiorstwom energetycznym na unikanie ich zastosowania i kontynuowanie praktyk szkodliwych dla istnienia i rozwoju konkurencji. Szereg postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji służyło wypełnieniu braków regulacyjnych i wprowadzeniu konsekwencji związanych z działaniami sprzecznymi z celami regulacji promującymi konkurencję. Co więcej, niektóre postępowania i przyjęte środki wykraczają także poza to, co jest wymagane w regulacjach. W ten sposób dzięki zastosowaniu prawa ochrony konkurencji osiągnięte zostają rynkowe efekty, które wychodzą poza poziom przewidziany przez organy ustanawiające prawo. Prawo ochrony konkurencji służyło wspieraniu wprowadzania konkurencji, nadawaniu realnych skutków przyjmowanym regulacjom i ich celom, a także czasem ich uzupełnieniu w taki sposób, który pozwalał

na osiągnięcie efektów, które nie wynikały z regulacji sektorowych. Wszystkie powyższe funkcje miały podstawowe cel – ochrona i rozwój konkurencji w sektorze energetycznym

Sposób osiągnięcia tego celu – poprzez zastosowanie prawa ochrony konkurencji – powoduje jednak skutki dla całego systemu prawnego. W ramach wdrażania liberalizacji oraz dalszego rozwoju sektora energetycznego Komisja stosuje w przeważającej mierze decyzje zobowiązujące. Ten rodzaj decyzji pozwala na przyjmowanie daleko idących środków, jednocześnie nie wymagając udowodnienia naruszenia prawa ochrony konkurencji. Co więcej, zakres kontroli sądowniczej decyzji zobowiązujących jest niezwykle ograniczony. W konsekwencji Komisja posiada bardzo dużą dyskrecjonalność w zakresie przyjmowanych zobowiązań. Ekstensywne wykorzystanie istniejącego otoczenia prawnego sprawiło, że wydawane decyzje zobowiązujące w sektorze energetycznym zaczęły posiadać charakter *quasi*-regulacyjny. Część norm prawnych wpływających na wszystkie przedsiębiorstwa działające na danym rynku zaczęła wynikać nie tylko z przyjmowanych w procedurze legislacyjnej aktów prawnych, ale także z decyzji zobowiązujących kończących postępowanie, które co do zasady powinno dotyczyć danego przedsiębiorstwa. O ile wynikające z praktyki decyzyjnej zasady działania na rynku miały większe znaczenie w początkowych okresach liberalizacji, gdy regulacje wymagały jeszcze dalszego rozwinięcia, o tyle część *quasi*-regulacyjnych skutków przyjętego sposobu działania mają zastosowanie także w obecnych zasadach funkcjonowania rynku. Wynikające z przyjętego przez Komisję modelu postępowania omijanie procesu legislacyjnego i jego skutków, wprowadzanie w ramach decyzji indywidualnych zasad mających *de facto* zastosowanie *erga omnes* oraz trwające skutki przyjmowanych *quasi*-regulacji należy ocenić krytycznie. Częściowo takie działania mogą znaleźć uzasadnienie z uwagi na ich skuteczność i wynikającą z nich możliwość dokonania szybkich zmian rynkowych. Takie argumenty mają jednak charakter ekonomiczno-polityczny. Z prawnego punktu widzenia tworzenie regulacji w ramach przyjmowanych decyzji zobowiązujących należy ocenić krytycznie. Popołnione błędy pozostają sferą przeszłości. Wynikające z przeprowadzonej analizy wnioski mogą zaś znaleźć zastosowanie w ramach obecnej i przyszłej praktyki działania, pozwalając na wprowadzenie jasnych zasad i uniknięcie błędów w zakresie zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze regulowanym.

Stosując prawo ochrony konkurencji w sektorze energetycznym, a także w innych sektorach regulowanych, mogą wystąpić dwie podstawowe sytuacje. W pierwszej z nich, nie istnieją szczegółowe regulacje sektorowe, które odnosiłyby się do praktyk budzących wątpliwości z perspektywy prawa ochrony konkurencji. W takiej sytuacji, tak jak w przypadku

każdego innego sektora, prawo ochrony konkurencji znajduje pełne zastosowanie, zgodnie z dorobkiem decyzyjnym i orzecznictwem. Druga sytuacja ma miejsce, gdy dane działania objęte są jednocześnie regulacjami sektorowymi oraz stają się przedmiotem postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji. Dochodzi wówczas do równoczesnego zastosowania obu tych dziedzin prawa. Zaistniała dychotomia może narażać wielu problemów praktycznych związanych w szczególności z niedostarczonymi możliwościami „karania” przedsiębiorstw za działania niezgodne z regulacjami poprzez odpowiednie organy regulacyjne. W takiej sytuacji występuje naturalna zachęta do odejścia od dotychczasowego dorobku i litery prawa ochrony konkurencji i zastosowania go w celu egzekwowania skuteczności regulacji sektorowych. Takie działanie jest jednak niezwykle niekorzystne z perspektywy spójności systemu prawnego. O ile do praktyk w sektorze regulowanym znajdują zastosowanie zarówno regulacje sektorowe, jak i prawo ochrony konkurencji, zasadne jest wprowadzenie jasnych zasad stosowaniu obu tych dziedzin, z uwzględnieniem ich celów oraz, przede wszystkim, jednakowych ram prawnych w stosunku do wszystkich podmiotów.

Wnioski dotyczące praktycznych i teoretycznych trudności w równoczesnym stosowaniu prawa ochrony konkurencji i regulacji sektorowych oraz dotychczasowych doświadczeń związanych z przedmiotowym zagadnieniem, pozwoliły na sformułowanie przedstawionych postulatów *de lege ferenda*. Dalszy rozwój i transformacja sektora energetycznego, a także liberalizacja nowych dziedzin gospodarki, takich jak chociażby rynki cyfrowe, powinny korzystać z dotychczasowych doświadczeń prawnych i móc cieszyć się większą pewnością i przejrzystością prawa. Aby pozytywnie wpłynąć na klarowność prawa warto wyposażyć organy regulacyjne w skuteczne uprawnienia do korygowania i przeciwdziałania naruszeniom regulacji sektorowych. Dzięki temu nie będzie istniała konieczność stosowania prawa ochrony konkurencji spełniającego funkcję wypełniającego luki regulacyjne i wdrażającego cele regulacyjne. To zaś doprowadziłoby do ograniczenia zastosowania decyzji zobowiązujących w sektorach regulowanych, co korzystnie wpłynęłoby na system prawa, w którym zasady regulacyjne wynikałyby z aktów legislacyjnych ustanawianych w odpowiedniej procedurze. W uzupełnieniu powyższych rozwiązań, korzystne dla prawidłowego funkcjonowania otoczenia regulacyjnego byłoby wprowadzenie jasnego podziału kompetencji pomiędzy odpowiednie organy w ramach regulacji sektorowych. Potrzeba wyposażenia zwłaszcza organów regulacyjnych w odpowiednie, jasno zdefiniowane i wystarczające silne kompetencje dla ochrony stosownych wartości, w tym konkurencji na rynku, ujawniła się jeszcze mocniej w obliczu trwającego obecnie kryzysu energetycznego.

Nie wchodząc w bardzo ważną dyskusję na temat dalszej zasadności promowania konkurencji w świetle tragicznych wydarzeń ostatnich miesięcy i skokowych wzrostów cen, można jedynie zauważyć, że wprowadzenie przedstawionych w pracy postulatów *de lege ferenda* mogłoby stanowić, w pewnym stopniu, rozwiązania systemowe dla wyzwań, przed którymi obecnie stają wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej.