

Filip Grzegorzcyk
Katedra Rachunkowości

Finansowanie zadań publicznych na przykładzie elektroenergetycznej działalności przesyłowej

1. Wprowadzenie

Finansowanie zadań publicznych jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym i nie można przedstawić go wyczerpująco w krótkim opracowaniu. Dlatego też autor zdecydował się na omówienie finansowania elektroenergetycznej działalności przesyłowej, zakładając, że jej wykonywanie stanowi zadanie publiczne.

Elektroenergetyczna działalność przesyłowa wykonywana jest przez podmiot o statusie operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego (dalej OSP-E). Zgodnie z przepisami prawa energetycznego¹ podmiot ten ma monopol prawny (w Polsce wyznacza się jednego OSP-E) i obecnie funkcję tę wypełnia spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA². Działalność przesyłowa stanowi także tzw. monopol naturalny. Wobec tego pomiędzy finansowaniem działalności przesyłowej a finansowaniem OSP-E można postawić znak równości.

W artykule omówiona została skrótowo problematyka zadań ustawowo nałożonych na OSP-E, ze szczególnym uwzględnieniem ich publicznego charakteru

¹ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625, ze zm., dalej jako pr. en.

² Na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr DPE – 47 – 58 (5)/4988/2007/BT.

(punkt 2). W dalszej części opracowania analizie poddano zagadnienia związane z gospodarką finansową OSP-E, przede wszystkim z jego tzw. przychodem regulowanym (punkt 3). Opracowanie kończą wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

2. Zadania operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego jako zadania publiczne

Operator elektroenergetycznego systemu przesyłowego został zdefiniowany jako przedsiębiorstwo energetyczne³ zajmujące się przesyłaniem energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w elektroenergetycznym systemie przesyłowym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami elektroenergetycznymi⁴. Ze wskazanego przepisu wynikają co najmniej dwa oczywiste wnioski. Po pierwsze, art. 3 p. 24 w zw. z art. 3 p. 12 pr. en. jasno wskazuje, że użycie terminu „przedsiębiorstwo” należy rozumieć podmiotowo. Oznacza to, że użycie przez ustawodawcę terminu „przedsiębiorstwo” stanowi ewidentny jego błąd, szczególnie w kontekście definicji przedsiębiorstwa w art. 55¹ k.c. oraz zdefiniowania przedsiębiorcy na gruncie tegoż kodeksu i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa energetyczne, w tym także przedsiębiorstwo energetyczne będące OSP-E, jest podmiotem prawa i tak powinno być rozumiane [Grzegorzczak 2009, s. 393–394; Czarnecka i Ogłódek 2009, s. 22–24]. Wskazany przepis jest jednocześnie podstawowym przepisem normującym zadania OSP-E, opisującym działalność tego podmiotu.

Jak już wskazano, zarządzanie sieciami przesyłowymi stanowi podstawowy obszar działalności gospodarczej OSP-E. Przepisy prawa energetycznego, poza ogólnym art. 3 p. 24, nakładają na OSP-E wiele obowiązków publicznoprawnych związanych z utrzymaniem sieci w należytych stanie⁵, jak również obowiązki związane z ich rozwojem.

Potrzeby inwestycyjne w zakresie rozbudowy sieci przesyłowej wynikają bezpośrednio z prognoz wzrostu zapotrzebowania odbiorców na moc i energię elektryczną, wymagań odbiorców w zakresie pewności zasilania oraz inwestycji niezbędnych do przyłączenia i wyprowadzenia mocy z nowych jednostek wytwórczych. Potrzeby w zakresie rozbudowy sieci przesyłowej wynikają również z unijnej polityki ekologicznej, koncentrującej się na korzystaniu z odnawialnych

³ Według art. 3 p. 12 pr. en. przedsiębiorstwo energetyczne jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi.

⁴ Art. 3 p. 24 pr. en.

⁵ Art. 4 pr. en.

źródeł energii⁶ w produkcji energii elektrycznej, oraz z wymagań związanych z rozbudową połączeń transgranicznych, co także stanowi element unijnej polityki energetycznej. Na przyszłe koszty funkcjonowania systemu przesyłowego w warunkach rynkowych istotny wpływ będą miały podejmowane dzisiaj decyzje o wysokości nakładów na jego rozwój. Dlatego tak istotną kwestią jest zapewnienie właściwego finansowania tego obszaru działalności.

Stwierdzenia te dowodzą konieczności sprawnego inwestowania w sieć przesyłową. Oczywisty wzrost zapotrzebowania na energię powinien wymuszać remonty, a przede wszystkim rozbudowę sieci.

Art. 16 pr. en. nakłada na OSP-E obowiązek sporządzenia planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną w cyklu piętnastoletnim. Ustawowy obowiązek przedkładania planu rozwoju bywa w literaturze krytykowany jako wadliwy i nieodpowiadający wymaganiom gospodarki rynkowej [Lipiński 1998, s. 6], z czym trudno się zgodzić. Na pierwszy rzut oka bowiem obowiązek opracowania i publikacji planu nałożony w interesie publicznym na podmiot prywatnoprawny jest zdumiewający. Taki sam obowiązek nałożony na podmiot publiczny nie budziłby większych wątpliwości. Podmioty prywatne opierają się w swojej działalności na różnego typu planach i strategiach, a dokumenty te służą realizacji ich interesów. Natomiast omawiany plan rozwoju służy państwu, jest przygotowywany w jego interesie, a nie samego OSP-E. Jest to argument wskazujący na publicznoprawny charakter tego operatora.

PSE Operator SA w marcu 2010 r. wypełnił ustawowy obowiązek i upublicznił Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025, który obejmuje m.in. okres 2010–2015 w zakresie prezentacji planów rozwoju Krajowego Systemu Przesyłowego⁷.

Plan rozwoju na lata 2010–2015 zakłada, że PSE Operator, w wyniku poniesionych nakładów, doprowadzi do powstania linii przesyłowych o wartości 5352,5 mln zł i stacji elektroenergetycznych o wartości 3193,5 mln zł⁸.

Przedstawiony kształt rozwoju systemu przesyłowego w perspektywie do roku 2025/2030 jest układem maksymalnym, uwzględniającym wszystkie prawdopodobne inicjatywy po stronie podażowej. Ocena realności wykonania zamierzeń inwestycyjnych będzie weryfikowana w procesie monitorowania zawieranych

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.U. L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16–62.

⁷ Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025. Opracowanie *PSE Operator SA* na podstawie obowiązku wynikającego z art. 16 ustawy Prawo energetyczne, Warszawa, marzec 2010 r., s. 11–12.

⁸ *Ibidem*, s. 42.

umów przyłączeniowych oraz na etapie wstępnym opracowywania studiów wykonalności poszczególnych przedsięwzięć.

Skuteczna realizacja planów PSE Operatora SA (składających się z zadań publicznych) uzależniona jest od dwóch czynników: postępów procesu inwestycyjnego oraz zapewnienia właściwego finansowania. Pierwszy z czynników pozostaje poza ramami opracowania, a drugi z nich omówiony został w punkcie 3.

Z całą pewnością można przyjąć, że zadania OSP-E zostały szczegółowo uregulowane w akcie normatywnym rangi ustawowej. Zadania te są zadaniami państwa, a OSP-E został nimi obciążony. Oznacza to, że operator wykonuje zadania państwa w zakresie polityki energetycznej, innymi słowy – celem jego istnienia jest realizacja zadań publicznych, a nie interesu własnego (partykularnego).

Wykonywanie zadań operatorskich stało się priorytetem względem innych celów, które operator mógłby chcieć osiągać jako spółka handlowa. Z normy prawnej (art. 16b pr. en.) wynika bezpośrednio hierarchia zadań operatorskich. Na pierwszym miejscu znajduje się w niej działalność operatorska, zaś kwestie wzrostu wartości spółki zostały przesunięte na dalszy plan. Wskazuje to co najmniej na atypowość OSP-E jako spółki handlowej, a w gruncie rzeczy potwierdza tezę, że zadania przypisane OSP-E kształtują go jako wykonawcę (realizatora) polityki państwa, co w przypadku spółek wydaje się nietypowe. Zadania publiczne wykonywane przez operatora zdają się przesądzać o jego publicznym charakterze i determinują jego status prawny jako przedsiębiorstwa publicznego.

Na status prawny OSP-E jako przedsiębiorstwa publicznego wpływają także inne elementy wynikające z prawa energetycznego. Chodzi przede wszystkim o uprawnienia *quasi*-administracyjne (np. możliwość wydawania tzw. poleceń dyspozytorskich), *quasi*-normotwórcze (np. jednostronne przyjmowanie Instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej), czy wreszcie poddanie swobody kontraktowania OSP-E daleko idącym ograniczeniom publicznoprawnym.

3. Gospodarka finansowa operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego

Na mocy uchwalonej przez Sejm w marcu 2005 r. nowelizacji prawa energetycznego⁹, wdrażającej postanowienia nieobowiązującej już dyrektywy 2003/54/WE¹⁰, art. 46 ust. 3 pr. en., minister właściwy do spraw gospodarki po zasięgnięciu

⁹ Dz.U. nr 62, poz. 552.

¹⁰ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.Urz. L 176 z 15 lipca 2003 r., s. 37–56, obecnie zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego

opinii Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki określa (w drodze rozporządzenia) szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf dla energii elektrycznej oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie energią elektryczną, biorąc pod uwagę: politykę energetyczną państwa, zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych, w tym kosztów ich rozwoju, ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat, poprawę efektywności dostarczania i wykorzystywania energii elektrycznej, równoprawne traktowanie odbiorców, eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz przejrzystość cen i stawek opłat. Wynika z tego, że podstawowym mechanizmem kształtowania cen energii elektrycznej w Polsce jest taryfowanie¹¹. Wydaje się, że taryfowanie OSP-E spełnia trzy funkcje: równoważy interesy uczestników rynku, zasila OSP-E, informuje uczestników rynku energii i stymuluje ich zachowania.

Po pierwsze, ze względu na fakt, że OSP-E jest monopolem ustawowym i naturalnym, konieczny jest nadzór nad jego przychodem (tzw. przychodem regulowanym), by ustanawiane opłaty przesyłowe nie były nadmierne (wszak monopole mają oczywistą tendencję do podnoszenia cen sprzedawanych towarów i świadczonych usług wobec braku hamulca w postaci konkurencji). W przypadku przedsiębiorstw sieciowych można również dopatrzeć się wpływu regulatora na proces tworzenia taryf zmierzającego do tego, aby prawidłowo odzwierciedlały one koszty dostawy energii do poszczególnych odbiorców. Ta funkcja taryfy sprowadza się do równoważenia interesów przedsiębiorstwa energetycznego z jednej strony i odbiorców energii z drugiej. Innymi słowy, zatwierdzanie taryf ma przeciwdziałać nadmiernej wyższości cen energii.

Po drugie, funkcja taryfy ma charakter zasileniowy w tym znaczeniu, że zasila ona OSP-E w stopniu, który powinien zapewnić mu możliwość realizacji zadań publicznych. Funkcja dochodowa (zasileniowa) taryfy polega natomiast na zapewnieniu operatorom systemów elektroenergetycznych przychodów pokrywających z pewną nadwyżką koszty własnej działalności. Tzw. nadwyżka akumulacyjna stanowi bowiem podstawowe źródło finansowania inwestycji. Trzeba podkreślić, że zjawisko dławienia taryf skutkuje zwykle ograniczeniem możliwości inwestycyjnych taryfowanego przedsiębiorstwa [Walaszek-Pyziół 2002, s. 68–69].

i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE, Dz.Urz. L 211 z 14 sierpnia 2009 r., s. 55.

¹¹ Z perspektywy prawa cywilnego taryfa stanowi wzorzec umowny. Sąd Najwyższy zajął takie właśnie stanowisko, jednakże przesłanek związania drugiej strony taryfą zalecił poszukiwać w prawie energetycznym, a nie w kodeksie cywilnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r., V CKN 855/04, częściowo opublikowane i gruntownie omówione przez E. Skowrońską-Bocian [2005, s. 30–33]). Cywilnoprawne ukształtowanie taryfy jako wzorca umownego, podobnie jak w przypadku IRiESP, nie przekreśla jednak w istocie publicznoprawnego charakteru tej instytucji.

Po trzecie wreszcie, taryfa ma funkcję informacyjną, która przejawia się w informowaniu uczestników rynku (w tym odbiorców) o możliwościach do wyboru – jest więc ona parametrem służącym do przeprowadzenia rachunku wyboru ekonomicznego. Tym samym powinna oddziaływać na racjonalne i oszczędne zużycie energii elektrycznej.

Elektroenergetyczny operator systemu przesyłowego posiada w zasadzie wyłącznie przychód regulowany, co powoduje, że spełnia kryterium zaliczenia go do kategorii przedsiębiorstw publicznych z powodu istnienia nierynkowych rozwiązań w zakresie przychodu.

Obowiązujący od 2 maja 2005 r. system taryfowania (zatwierdzania taryf) jest w literaturze poddawany krytyce, łącznie z przepisami, które w swym założeniu mają powodować redukcję kosztów po stronie taryfowanych przedsiębiorstw i tym samym powodować stabilizację przesyłowych i dystrybucyjnych składników ceny energii elektrycznej poprzez zwiększenie efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw sieciowych [Palarz 2006, s. 26–30].

Na krytykę zasługuje także nowelizacja prawa energetycznego z 1997 r.¹², która wprowadziła zmianę w zakresie ponoszenia kosztów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej przez odbiorcę. Koszt ten określono jako $\frac{1}{4}$ całkowitych nakładów inwestycyjnych, o ile dana inwestycja znajduje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie prawne nie ma precedensu w żadnym kraju i już z natury rzeczy nie stymuluje do podejmowania racjonalnych decyzji w zakresie miejsca przyłączenia klientów i parametrów przyłącza. Głównym powodem takiego podejścia ustawodawcy była sporna kwestia nakładów inwestycyjnych związanych z rozbudową sieci na potrzeby przyłączonego odbiorcy.

Obecnie w zakresie taryfowania stosowany jest model rynku energii oparty na tzw. miedzianej płycie. W efekcie cena rozliczeniowa jest oderwana od rzeczywistości ekonomicznej, gdyż jest jednakowa dla wszystkich uczestników rynku i we wszystkich lokalizacjach systemu elektroenergetycznego. Cena ta nie uwzględnia więc kosztów związanych ze stratami przesyłowymi i ograniczeniami sieciowymi, a koszty te przenoszone są na uczestników rynku (zwykle odbiorców) za pośrednictwem opłaty przesyłowej i, co istotne, uśredniane w ramach danej grupy odbiorców [Korab 2009, s. 121–122].

Z kolei zasady rynku opartego na koncepcji cen węzłowych, postulowane przez podsektor sieciowy elektroenergetyki, stanowią zaprzeczenie koncepcji miedzianej płyty, a przede wszystkim kluczowego w tym modelu uśredniania kosztów [Korab 2009, s. 122–127].

¹² Dz.U. nr 54, poz. 348 z 10 kwietnia 1997 r.

Trzeba zdecydowanie podkreślić, że zadaniem taryfy przesyłowej, opracowywanej przez OSP-E, jest nie tylko pokrywanie uzasadnionych kosztów działalności, ale przede wszystkim właściwa stymulacja zachowań użytkowników sieci elektroenergetycznej, adekwatna do specyfiki i warunków jej pracy, do których zalicza się poziom strat sieciowych, ograniczenia przesyłowe i szeroko rozumiane bezpieczeństwo pracy systemu elektroenergetycznego.

Węzłowe opłaty przesyłowe emitują właściwe sygnały do uczestników rynku energii, dotyczące na przykład stanu sieci, a tym samym stanowią podstawę do podejmowania słusznych decyzji w procesie zawierania umów przyłączeniowych. Mechanizm ten w sposób bardziej efektywny dyscyplinuje uczestników rynku, wymusza poszukiwanie kolejnych możliwości redukcji opłat przesyłowych, a jednocześnie kształtuje świadomość wpływu na koszty funkcjonowania i techniczne warunki pracy sieci elektroenergetycznej, poprzez ich postępowanie na rynku energii elektrycznej.

Podkreślić należy, że zasady taryfowania nie są jedynymi elementami wpływającymi na gospodarkę finansową OSP-E. Warto bowiem zwrócić uwagę na obciążenia finansowe, którym podmiot ten podlega.

PSE Operator SA, jak każda spółka kapitałowa, podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych¹³. Jego stawka wynosi 19%, a podstawą opodatkowania jest różnica pomiędzy przychodem a kosztami jego uzyskania.

Z drugiej strony z faktu, że OSP-E jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, wynika objęcie jej zakresem podmiotowym ustawy o wpłatach z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa¹⁴. Wpłata z zysku wynosi 15% zysku netto (tj. po opodatkowaniu).

Wskazane obciążenia finansowe determinują w sposób istotny sytuację finansową spółki.

Jako że PSE Operator SA jest spółką kapitałową, możliwe jest pobieranie dywidendy, chociaż w praktyce Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki tego nie czyni. Wynika to z postanowień Polityki energetycznej Polski do roku 2030, zakładających powstrzymanie się Skarbu Państwa od pobierania ze spółki PSE Operator dywidendy. Nie zmienia to jednak faktu, że samo funkcjonowanie OSP-E jako spółki akcyjnej powoduje ponoszenie zupełnie nieuzasadnionych w przypadku tego podmiotu wydatków (choćby na audyt zewnętrzny czy obsługę organów korporacyjnych).

¹³ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654.

¹⁴ Ustawa z 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz.U. nr 154, poz. 792. Na temat instytucji wpłaty z zysku zob. szerzej: [Grzegorzczak i Walasek-Walczak 2012, s. 72–81].

Możliwości finansowania realizacji zadań publicznych przez OSP-E należy analizować w kontekście wyników finansowych tego podmiotu. Raporty roczne spółki PSE Operator SA prezentują kluczowe dane finansowe¹⁵. Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA osiągnęły w 2009 r. zysk netto w wysokości 192 981 821,94 zł, który został przeznaczony na¹⁶:

1) zasilenie specjalnego funduszu celowego z przeznaczeniem na cele określone w przepisach Rozporządzenia nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (53 502 047,60 zł),

2) zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (500 000 zł),

3) odpis na fundusz zapasowy (122 160 022,34 zł),

4) wpłatę z zysku (16 819 752 zł).

PSE Operator SA osiągnął w 2010 r. zysk netto w wysokości 212 116 194,95 zł, który został przeznaczony na¹⁷:

1) zasilenie specjalnego funduszu celowego z przeznaczeniem na cele określone w przepisach Rozporządzenia nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, zastąpionego od dnia 3 marca 2011 r. Rozporządzeniem nr 714/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (20 635 266,71 zł),

2) zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (678 000 zł),

3) odpis na kapitał zapasowy (166 935 461,24 zł),

4) wpłatę z zysku pobieraną od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (23 867 467 zł).

Analiza raportów rocznych pokazuje także uderzająco niski zwrot z kapitału (ROE), wynoszący 1,1% za 2008 r. i 1,87% za 2009 r. Wskaźnik ten może służyć jako przybliżenie oczekiwanego zwrotu z kapitału dla inwestorów, czyli kosztu kapitału własnego przy kalkulacji WACC. Jeżeli taki ma być oczekiwany zwrot w nadchodzących latach, to z punktu widzenia instytucji finansowych czy innych inwestorów w ogóle nie ma sensu pożyczanie PSE Operatorowi SA pieniędzy, czy to w formie kredytów i pożyczek, czy to poprzez ewentualne upublicznienie akcji spółki na rynku regulowanym. Wystarczy wskazać, że papiery skarbowe dają od 4,5 do 5,5% rocznie, a ROE spółki PSE Operator SA nie chroni potencjalnych dawców kapitału nawet przed inflacją. Oznacza to, że jakiegokolwiek rozwiązania ukierunkowane na pozyskiwanie kapitału z giełdy są bezprzedmiotowe. Pozbawia

¹⁵ Raporty roczne PSE Operatora SA, <http://www.pse-operator.pl/index.php?modul=108&id=111> (dostęp: 5 lipca 2013 r.).

¹⁶ http://www.mg.gov.pl/files/upload/11084/Zyski_podzialy_ZWZ.pdf.

¹⁷ <http://www.mg.gov.pl/node/13922>.

to zasadniczego argumentu zwolenników funkcjonowania operatora w formie spółki akcyjnej, potencjalnie prywatyzowanej przez giełdę.

Z podanych informacji wynika kilka wniosków. Po pierwsze, PSE Operator SA wnosi do Skarbu Państwa relatywnie wysokie sumy pieniędzy tytułem wpłaty z zysku od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, określone na poziomie 15% zysku. Wydaje się, że określenie dla Skarbu Państwa zwrotu z zainwestowanego kapitału na poziomie 15% dziesięciokrotnie przekracza realny zwrot z kapitału. Regulacja ta musi być więc oceniona jako sztuczna, nieodpowiadająca realiom gospodarczym operatora, a przede wszystkim niepotrzebna i szkodliwa, gdy wziąć pod uwagę potrzeby inwestycyjne PSE Operatora, wynikające przecież z potrzeb infrastrukturalnych państwa. W istocie jest to parapodatek, który można uznać za zryczałtowaną dywidendę.

Warto także wskazać, że widoczny wzrost nakładów inwestycyjnych¹⁸ przy rażąco niskim ROE powoduje, że OSP-E musi (a przynajmniej powinien) finansować się z zysków zatrzymanych, a nie z kredytu, gdyż możliwości spłaty takiego kredytu są mało realne. Dlatego też niewłaściwe jest pobieranie od niego dywidendy. Działanie takie byłoby szkodliwe dla spółki, bowiem jeżeli wskaźnik „wypłacona dywidenda z zysku za poprzedni rok obrotowy / kapitał podstawowy” jest wyższy niż ROE, to spółka pozbawiana jest źródeł finansowania. Ze wskazanych przyczyn zaniechanie poboru dywidendy jest zasadne.

Ze sprawozdania finansowego PSE Operatora SA wynika także brak przychodów finansowych pochodzących z posiadanych udziałów i akcji. Oznacza to, że spółki zależne w istocie stanowią wydzielone organizacyjno-prawnie jednostki prowadzące w części działalność operatorską na zasadzie ścisłego powiązania ze spółką matką. Ich charakter jednak jest daleki od komercyjnego¹⁹.

4. Wnioski

Niniejsze opracowanie wskazuje, że zadania nałożone ustawowo na OSP-E są zadaniami publicznymi, które wymagają istnienia szczególnych rozwiązań w zakresie finansowania tych zadań, a ściślej – w zakresie finansowania podmiotu wykonującego te zadania.

Jednakże nawet pobieżna analiza wyników finansowych PSE Operatora SA stawiać musi pod znakiem zapytania sensowność istniejącego systemu. Najogólniej rzecz ujmując, jeżeli traktować PSE Operatora jak spółkę *stricto* komercyjną, jego wyniki finansowe należy uznać za nie najlepsze, o czym świadczy przede

¹⁸ Raport roczny PSE Operatora SA 2009, s. 38.

¹⁹ Raport roczny PSE Operatora SA 2009, s. 94.

wszystkim bardzo niski poziom wskaźnika ROE. Jeżeli z kolei traktować PSE Operatora jako podmiot mający za cel wykonywanie zadań publicznych, ocena również musi być negatywna, głównie ze względu na fakt, że pomimo istnienia olbrzymich potrzeb inwestycyjnych spółka ta nie jest w stanie zagospodarować sporej nadwyżki finansowej²⁰. Taka sytuacja musi budzić wątpliwość, czy nie doszło do sytuacji, w której PSE Operator ani nie jest efektywną spółką handlową, ani nie wykonuje w sposób optymalny powierzonych zadań publicznych. Sytuacja ta wynika z trzech czynników: niewłaściwego ukształtowania zasad finansowania OSP-E, niewłaściwej formy organizacyjno-prawnej przyjętej dla OSP-E oraz barier prawnych procesu inwestycyjnego.

Obecne rozwiązania taryfowe są niedoskonałe i wymagają zmian w kierunku pozwalającym na uwzględnianie tzw. cen węzłowych. Obecny stan rzeczy nie powoduje bowiem właściwych impulsów inwestycyjnych w sektorze. Poziom taryf także wymaga, niestety, zmian zmierzających do ich podwyższenia. Ogrom potrzeb inwestycyjnych musi przełożyć się na wzrost taryf – w przeciwnym razie dojdzie do wszelkich negatywnych skutków zjawiska nazywanego dławieniem taryf. Trzeba oczywiście podkreślić, że zmiana zasad taryfowania oraz wysokości taryfy może nastąpić dopiero, gdy OSP-E realnie nabędzie zdolność do realizacji zaplanowanego programu inwestycyjnego, przy czym wydaje się, że wymagać to będzie zmian legislacyjnych. Podnoszenie taryf w sytuacji, jeśli OSP-E nie będzie w stanie zagospodarować nadwyżki finansowej (tak jak obecnie), jest pozbawione sensu.

Odnosnie do obciążeń publicznoprawnych ciążących na PSE Operatorze SA należy zgłosić poważne zastrzeżenia. Konieczność ponoszenia (podwójnego) ciężaru podatkowego wymaga uwzględnienia w kalkulacji przychodu regulowanego. Prowadzi to do sytuacji, w której państwo z jednej strony zapewnia finansowanie zadań publicznych OSP-E, czyli dostarcza spółce środków finansowych, a z drugiej wykonywanie tych zadań opodatkowuje, czyli części dostarczonych środków pozbawia. W najlepszym razie można to opisać jako zbędne przelewanie z jednego konta na drugie.

Zasadna wydaje się więc rezygnacja z opodatkowania OSP-E podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz wpłatą z zysku od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Tylko w latach 2009–2010 kwoty wniesione przez OSP-E na rzecz państwa wyniosły ok. 150 mln zł. Ich zsumowanie na przestrzeni kilku lat mogłoby dać znaczącą kwotę z perspektywy niezbędnych inwestycji.

Ponadto należy zgłosić postulat rezygnacji z funkcjonowania OSP-E w formie organizacyjno-prawnej spółki akcyjnej. Należałoby raczej ukształtować nowy typ państwowej osoby prawnej realizującej zadania publiczne w sferze gospodarki.

²⁰ Oczywiście nadwyżka ta nie jest duża, jeżeli porównać ją z olbrzymimi kosztami budowy infrastruktury sieciowej.

Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałoby redukcję kosztów typowych dla spółek akcyjnych, a także dało możliwość wyeliminowania dotkliwych obowiązków fiskalnych. *Nota bene* eliminacja tych rozwiązań przekładałaby się na obniżenie poziomu niezbędnego finansowania zadań publicznych.

Podsumowując, można stwierdzić, że zmiany w finansowaniu działalności OSP-E są niezbędne. Wymagają one jednak podejścia systemowego, a nie jedynie drobnych, kosmetycznych usprawnień.

Literatura

- Czarnecka M., Ogłódek T. [2009], *Prawo energetyczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Grzegorzczak F. [2009], *Wybrane aspekty publicznoprawnej reglamentacji umów zawieranych na rynku energii elektrycznej* [w:] *Umowy gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gospodarek, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Grzegorzczak F., Walasek-Walczak U. [2012], *Wpłata z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – dywidenda czy podatek?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 2.
- Korab R. [2009], *Porównanie i krytyczna analiza dwóch modeli rynku energii elektrycznej: miedzianej płyty oraz cen węzłowych* [w:] *Bezpieczeństwo elektroenergetyczne w społeczeństwie postprzemysłowym na przykładzie Polski*, red. J. Popczyk, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Palarz H. [2006], *Nowa procedura zatwierdzania taryf dla paliw lub energii w Prawie energetycznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 5.
- Lipiński A. [1998], *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 5.
- Skowrońska-Bocian E. [2005], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 12.
- Walaszek-Pyziół A. [2002], *Energia i prawo*, LexisNexis, Warszawa.

Financing Public Works – The Example of the Electric Transmission System Operator

The paper analyses the financial aspects of the electric Transmission System Operator (TSO-E), ultimately proving that TSO-E performs exclusively public works. Research conducted for the essay shows the disadvantages of the financing methodology and financial duties imposed on TSO-E. These disadvantages are not crucial only now, at a time when TSO-E is not making the necessary investments due to legal barriers and the investment process. However, it must be emphasised that removing the barriers will certainly show that the TSO-E financing system is illogical, the financial duties imposed on TSO-E are too far-reaching and, last but not least, the organisational form of the TSO-E is flawed. These are also the reasons that *de lege ferenda* proposals have been formulated to improve the current situation.

Keywords: energy law, transmission system operator, public policies.