

URZĄD ELEKTRYFIKACYJNY. STRUKTURA ORGANIZACYJNA I ZADANIA

I. Wprowadzenie

Efektom rozwoju badań nad energią elektryczną,¹ a przede wszystkim opracowania pierwszych prądnic prądu przemiennego i stałego² oraz pojawienia się wynalazków umożliwiających praktyczne wykorzystanie tej energii np. do oświetlania ulic czy też przetworzenia w energię mechaniczną, było powstanie nowego obszaru aktywności gospodarczej człowieka związanego z jednej strony z wytwarzaniem energii elektrycznej, a z drugiej z jej obrotem.

Przełom XIX i XX wieku to okres, w którym rozwój techniczny umożliwił, także na obecnych ziemiach polskich, wzrost liczby instalacji elektrycznych, należących do przemysłu i wykorzystywanych przede wszystkim w przemyśle.³ Ważnym obszarem wykorzystywania energii elektrycznej była również szeroko rozumiana sfera użyteczności publicznej. W roku 1878 w Chorzowie zamontowano prądnicę oświetlającą stację kolejową.⁴ W późniejszym okresie elektrownie powstawały w kolejnych miastach, czyli Lwowie, Krakowie, Przemyśle, Grudziądzu, Warszawie i Radomiu, gdzie już w kwietniu 1900 r. Magistrat zawarł z Petersburskim Rosyjskim Towarzystwem Elektrycznym „Union” S.A. umowę na budowę i eksploatację miejskiej sieci energetycznej. Miasto to zostało po raz pierwszy oświetlone 16 marca 1901 r.⁵ W dniu odzyskania niepodległości na terenach polskich funkcjonowało 280 zakładów energetycznych dysponujących zainstalowaną mocą 211 MW, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju dawało jedynie 8W.⁶ Nie świadczy to jednak

1 Szerzej na ten temat: Energetyka krakowska 1905-2005, W. Kania (red.), Kraków 2005, s. 12.

2 *Ibidem*, s. 13.

3 W. Kwinta, Trudne początki polskiej energetyki, „Polska Energia” 2012, nr 2(40), s. 22.

4 *Ibidem*, s. 22.

5 Zasoby internetowe www.elektrownia.art.pl (data dostępu: 01.03.2014 r.).

6 Energetyka..., *op. cit.*, s. 12. Porównaj także: A. Jezierski, C. Leszczyńska, Historia gospodarcza Polski, Warszawa 2003, s. 288.

o marginalności czy też niewielkim znaczeniu przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem energii elektrycznej. Wręcz przeciwnie, zagadnienia związane zarówno z obrotem, jak i rozbudową infrastruktury stanowiły istotną część aktywności organów państwa tuż po odzyskaniu przez nie niepodległości, co więcej powodowały konieczność zbudowania właściwej struktury organów administracji publicznej, które w ramach swoich kompetencji administrowałyby nowym obszarem działalności aktywności gospodarczej obywateli.

II. Utworzenie Urzędu Elektryfikacyjnego

W dniu 7 lutego 1919 r.⁷ na podstawie stosownej uchwały Rady Ministrów utworzono Urząd Elektryfikacyjny funkcjonujący w ramach struktury organizacyjnej istniejącego już Ministerstwa Przemysłu i Handlu.⁸ Urząd, działając jako wyodrębniona samodzielna jednostka organizacyjna, posiadał prawo do używania na zewnątrz nazwy „Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Urząd Elektryfikacyjny”.⁹ Działając jako organ centralny obejmował swoją właściwością teren całego kraju. Zauważyć jednak należy, iż prawodawca planował rozbudowanie struktur Urzędu przewidując możliwość powstania ekspozytur w sytuacji utworzenia „władz przemysłowych I i II instancji”. Wskazane jednostki organizacyjnie wchodziły w skład właściwych urzędów miejscowych, podlegając jednak służbowo Urzędowi Elektryfikacyjnemu w Warszawie. Zaznaczyć wypada, że docelowo administracja właściwa w dziedzinie elektryfikacji posiadać miała strukturę dwuszczeblową, co jak należy wnioskować, musiało się przekładać na założenie dwuinstancyjności postępowań prowadzonych przez te organy. Regulacja ta wyraźnie bowiem stanowi, iż ekspozytury będą podlegały wprost (czyli służbowo) lub względnie przez II instancję, a więc w ramach weryfikacji ich rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia. Urząd Elektryfikacyjny miał wykonywać zatem funkcje organu drugiej instancji w stosunku do orzeczeń ekspozytur. Do czasu jednak utworzenia właściwych organów terenowych administracji utworzono filie Urzędu w Krakowie oraz Poznaniu.¹⁰

7 Należy podkreślić, że sprawy związane z funkcjonowaniem sektora elektryfikacji należały do istotnych aktywności ówczesnych władz, co potwierdza fakt utworzenia Urzędu Elektryfikacyjnego w przeddzień pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, które odbyło się w dniu 9 lutego 1919 r.

8 Art. 28 Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, (Dz.U. Nr 1, poz. 1). Minister do spraw Przemysłu i Handlu był odpowiedzialny za sprawy związane z: organizacją przemysłu, nadzorem nad wykonywaniem ustaw przemysłowych i handlowych, ochroną handlu, górnictwem, miarami i wagami, przemysłowymi i handlowymi towarzystwami akcyjnymi, spółek i stowarzyszeń oraz zarządem kolei i dróg wodnych nie pozostających pod zarządem wojskowym.

9 Art. 1 rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 marca 1919 r. w przedmiocie organizacji i zakresu działania Urzędu Elektryfikacyjnego, (M.P. Nr 64), dalej także jako: r.m.p.h. U.E.

10 Art. 1 r.m.p.h. U.E.

III. Zakres uprawnień Urzędu Elektryfikacyjnego

Zakres spraw Urzędu Elektryfikacyjnego podzielono na pięć przedmiotowo odrębnych kategorii przypisanych poszczególnym Działom. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane ze statystyką. W jej obręb wchodziły sprawy związane z określeniem zapotrzebowania na energię elektryczną, produkcji energii elektrycznej w poszczególnych rodzajach elektrowni (publicznych, prywatnych), statystyka ilościowa i wartościowa produkcji, jak również statystyka handlu produktami elektrotechnicznymi. Dział studiów i projektów odejmował przedsięwzięcia związane z inicjatywami obejmującymi badania naturalnych źródeł energii, w tym „sił wodnych, gazów ziemnych, węgla i torfu”. W ramach zadań działu realizowane miały być także badania nad projektami zakładów energetycznych oraz studia nad elektryfikacją kolei.¹¹ Urząd elektryfikacyjny był właściwy również w sprawach związanych kontrolą publiczną wykonywaną w ramach sprawowanych zadań. Była to kontrola o charakterze administracyjno-handlowym, wykonywana w stosunku do państwowych i komunalnych zakładów energetycznych, kontrola techniczna urzędów, kontrola wydatkowania przyznanych funduszy publicznych udzielanych na cele elektryfikacyjne. Istotnym uprawnieniem była także możliwość sprawowania zarządu nad przejętymi przez państwo zakładami energetycznymi oraz co jest niezwykle ważne zwłaszcza w porównaniu z uprawnieniami obecnie działających organów regulacyjnych uprawnienie do prowadzenia polityki taryfowej energii elektrycznej.

Charakterystycznym uprawnieniem Urzędu Elektryfikacyjnego było także opiniowanie i stawianie wniosków w sprawach koncesji na budowę i uruchamianie elektrowni i zakładów energetycznych, tak publicznych, jak i prywatnych. Ponadto do zadań tego organu należało wyrażanie stanowisk odnośnie umów koncesyjnych zawieranych przez związki komunalne z przedsiębiorstwami prywatnymi, a także upoważnień rządowych do prowadzenia biur projektów i porad w zakresie elektrotechniki.

Wśród pozostałych działów, które zajmowały się m.in. poradami fachowymi w zakresie realizacji projektów energetycznych zarówno od strony planowania, jak i realizacji inwestycji, a także popularyzacją elektryfikacji poprzez realizację funkcji wydawniczej oraz naukowej wykonywanej także w formie odczytów lub wykładów, na uwagę zasługują funkcje działu posiadającego powinności w dziedzinie opieki nad przemysłem elektrotechnicznym i popieraniem jego rozwoju. Działania podejmowane przez tę jednostkę organizacyjną skupiały się przede wszystkim nad studiami dotyczącymi warunków rozwoju poszczególnych gałęzi przemysłu elektrotechnicznego, badania nad warunkami powstawania przemysłu elektrochemicznego, który w przyszłości mógłby stworzyć podstawę powstawania elektrowni okręgo-

11 Art. 2 r.m.p.h. U.E.

wych, a także wspieranie inicjatyw budowy przemysłu elektrotechnicznego i spraw celnych z tym związanych.¹²

Do zadań działu prawnego Urzędu Elektryfikacyjnego należało opracowywanie projektu ustawy elektryfikacyjnej i prawa drogowego,¹³ opracowanie norm w zakresie budowy i eksploatacji urządzeń prądu elektrycznego, jak również opiniowanie projektów ustaw, a także statutów spółek funkcjonujących w ramach elektroenergetyki. Obszar działania Urzędu obejmował także zagadnienia związane z zorganizowaniem i prowadzeniem państwowej stacji doświadczalnej i cechowniczej odpowiedzialnej za badania materiałów oraz cechowania przyrządów mierniczych.

IV. Usytuowanie Urzędu Elektryfikacyjnego w strukturze organów administracji publicznej

Pracami Urzędu Elektryfikacyjnego kierował dyrektor, dysponował on osobnym budżetem zatwierdzanym jak należy uznać w ramach planu finansowego¹⁴ Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Istotną z punktu realizacji zadań Urzędu było powołanie przy nim Komitetu Fachowego. Był on właściwy w sprawach prowadzenia polityki gospodarczej w dziedzinie elektryfikacji kraju, a także przygotowywania projektu budżetu Urzędu. Komitet fachowy składał się z 8 członków i w jego skład wchodził: konsultant delegowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego, a także kierownicy filii w Krakowie oraz Poznaniu. Pozostali członkowie mianowani byli przez Ministra Przemysłu i Handlu spośród wybitnych specjalistów z dziedziny elektroenergetyki.¹⁵ Komitet obradował pod przewodnictwem ministra lub osoby przez niego delegowanej i był zwoływany doraznie w miarę przygotowywania kolejnych spraw przez Urząd Elektryfikacyjny.

Urząd Elektryfikacyjny był pierwszym po odzyskaniu niepodległości podmiotem, do którego kompetencji należały sprawy związane z zaopatrzeniem w energię elektryczną. Z punktu widzenia funkcjonowania współczesnych organów regulacyjnych omawiane unormowania należy ocenić bardzo wysoko, o ile nie należałoby uznać je za wzorcowe, zarówno pod kątem zakresu właściwości rzeczowej i miejscowej, jak i organizacji wewnętrznej Urzędu. Wskazany podział kompetencji wydaje się spełniać wszystkie standardy wykonywania współczesnej administracji publicznej, szczególnie biorąc pod uwagę aspekty prakseologiczne.

W pierwszym rządzie należy wskazać na precyzyjne określenie miejsca organu w strukturze administracji. Urząd funkcjonował w ramach Ministerstwa Przemysłu i Handlu, dysponował jednak odrębnością finansową oraz po części organizacyjną,

12 Art. 2 pkt VIII r.m.p.h. U.E.

13 Prawo drogowe w ocenie autora rozumiane powinno być w tym kontekście jako zbiór regulacji odnoszących się do budowy sieci energetycznych.

14 Art. 5 r.m.p.h. U.E.

15 Art. 6 ust. 2 r.m.p.h. U.E.

był bowiem zarządzany przez kierownika występującego na zewnątrz jako dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego. Ponadto co warte zauważenia docelowo, w miarę organizacji administracji terenowej przewidziano utworzenie usystematyzowanej struktury terenowej administracji energetycznej, rozstrzygającej powierzone sprawy w pierwszej instancji. Na uznanie zasługuje także powołanie Komitetu Fachowego, składającego się zarówno z przedstawicieli administracji, jak i specjalistów z dziedziny elektrotechniki, jako jednostki przede wszystkim doradczej i opiniodawczej na poziomie opracowywania strategii oraz planów rozwoju elektroenergetyki.

Ta kwestia powinna być także rozpatrywana w odniesieniu do analizy zakresu zadań powierzonych Urzędowi Elektryfikacyjnemu. Wskazać należy, że w kontekście współcześnie wyróżnianych cech administracji publicznej jako aktywnej organizacji, której planowe działanie powinno być nakierowane na przyszłość,¹⁶ poszczególne kompetencje pozwalają w sposób usystematyzowany realizować wyznaczone założenia. Urząd posiadał realne możliwości wykonywania polityki administracyjnej. Do jego zadań należało bowiem nie tylko stosowanie prawa, ale także prowadzenie rzeczywistych działań określających i wartościujących cele państwa w dziedzinie energetyki. Powierzone powinności realizowane były poprzez przygotowanie planów rozwoju wprost określonych jako prowadzenie polityki gospodarczej w dziedzinie elektryfikacji, a także realizację polityki prawa administracyjnego wykonywaną poprzez opiniowanie projektów aktów prawnych w dziedzinie energetyki oraz opracowanie projektów ustaw z tego zakresu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt zobowiązania Urzędu do podjęcia inicjatyw w dziedzinie badań nad możliwością wykorzystania naturalnych źródeł energii. Choć ich rozumienie było nieco odmienne od obecnie przyjętego, to obejmowało także prace nad wykorzystaniem „sił wodnych” w celu produkcji energii elektrycznej. Biorąc więc pod uwagę ówczesny poziom rozwoju technicznego, polski prawodawca wykazał się dość dużą innowacyjnością w tej dziedzinie.

Oceny wskazanych regulacji nie sposób dokonywać w oderwaniu od realiów, w jakich one powstawały. Odrodzone Państwo Polskie było w okresie organizacji i określania zasad ustroju. Należy zatem założyć, że zagadnienia związane z elektryfikacją czy też elektroenergetyką stanowiły ważny element odbudowy państwa, a przez to istotny obszar aktywności administracji.

Podsumowując, Urząd Elektryfikacyjny był organem wyposażonym we wszystkie współczesne instrumenty regulacyjne. Był uprawniony do prowadzenia polityki taryf energii elektrycznej, posiadał istotny wpływ na procedurę wydawania koncesji, a także możliwość kontrolowania przedsiębiorstw, które już ją uzyskiwały. Wpływał zatem na kształt i zasady funkcjonowania rodzącego się polskiego rynku energetycznego.

16 I. Lipowicz, *Istota administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 24.

Urząd Elektryfikacyjny, wbrew negatywnym opiniom branży elektroenergetycznej, został zniesiony w 1921 r. wskutek działań zmierzających do wypracowania oszczędności, również w ramach administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że w zasadzie była to zmiana o charakterze organizacyjnym, ponieważ Urząd został wcielony do Ministerstwa Robót Publicznych¹⁷ i ciągłość jego funkcjonowania realizowana była w pracach odrębnego Wydziału Elektrycznego Ministerstwa. Jednostka ta posiadała dosyć duży zakres autonomii działania, ponieważ nie była włączona do żadnego z departamentów Ministerstwa podlegając bezpośrednio ministrowi, choć istniały plany wcielenia jej do Wydziału Ogólnego. Spotkało się to zarówno ze sprzeciwem Państwowej Rady Elektrycznej,¹⁸ jak i Zarządu Stowarzyszenia Elektryków Polskich.¹⁹ Przeniesienie spraw związanych z elektryfikacją do resortu robót publicznych było podyktowane stopniem rozwoju elektroenergetycznego sektora przemysłu, funkcje administracji w tym czasie polegały przede wszystkim na działaniach wspierających jego rozwój, pozostawiając sprawy regulacyjne na dalszym planie. Dlatego też Minister Robót Publicznych, do którego właściwości należały sprawy związane z budową i odbudową infrastruktury kraju, wydawał się być podmiotem, który mógł najlepiej nadzorować elektryfikację kraju.²⁰

Wskutek reorganizacji struktury organizacyjnej administracji, to Minister Robót Publicznych posiadał domniemaną kompetencję w dziedzinie elektryfikacji i gospodarki. Zwłaszcza zaś do obszaru jego działania należały sprawy związane m.in. ze studiami nad możliwością wykorzystania naturalnych źródeł energii oraz projektów z zakresu elektryfikacji, planowania elektryfikacji i budowy kolei elektrycznej, wydawania uprawnień (koncesji) na prowadzenie zakładów energetycznych, wydawania przepisów i norm technicznych oraz, co szczególnie istotne, opiniowania dla właściwych organów administracji, również samorządowych, przedsięwzięć związanych z elektryfikacją i przemysłem elektroenergetycznym. We wskazanym zakresie uprawnień minister posiadał także prawo opracowywania projektów właściwych aktów prawnych, w tym ustaw i rozporządzeń.²¹

Likwidacja Urzędu Elektryfikacyjnego wymaga zwrócenia uwagi na fakt rozdzielenia administrowania dwoma niezwykle istotnymi aspektami funkcjonowania sektora elektroenergetycznego, to znaczy kwestiami związanymi z powstawaniem nowej infrastruktury energetycznej, przeniesionymi do Ministerstwa Robót Publicznych oraz zarządem państwowym już istniejącymi zakładami energetycznymi. Sprawy te pozostały, obok zagadnień związanych z renegocjacją cen energii elek-

17 § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 września 1921 r. w sprawie zniesienia Urzędu Elektryfikacyjnego, (Dz.U. Nr 82, poz. 569), dalej także jako r.z.U.E.

18 Z Państwowej Komisji Elektrycznej, „Przegląd Elektrotechniczny” 1923, z. 15, rok V, s. 267.

19 W sprawie Wydziału Elektrycznego Ministerstwa Robót Publicznych, „Przegląd Elektrotechniczny” 1923, z. 20, rok V, s. 337.

20 Art. 1 Ustawy z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych, (Dz.U. Nr 39, poz. 283).

21 § 2 r.z.U.E.

trycznej, kwestii kredytów rządowych na zakup materiałów elektrotechnicznych, a także spraw taryf celnych dotyczących przemysłu elektrotechnicznego, w gestii Ministra Przemysłu i Handlu.²²

V. Podsumowanie

Dokonując podsumowania analizy rozwiązań prawnych regulujących strukturę organizacyjną oraz zakres obowiązków organów kompetentnych w zakresie elektryfikacji i rozwoju przemysłu elektroenergetycznego w okresie po odzyskaniu niepodległości przez Polskę można stwierdzić, że uzasadnionym jest wskazanie, iż rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę powinny być ocenione wysoko. Dotyczy to zarówno podstaw ustalenia struktury organizacyjnej tych organów, jak i określenia zakresu powierzonych im zadań. Ustanowienie centralnego urzędu odpowiedzialnego za zbudowanie systemu energetycznego państwa oraz powierzenie mu funkcji nie tylko wykonawczych, ale także planistycznych można uznać jako ważny element budowy nowego niepodległego państwa. Założenie, że organy te powinny funkcjonować w co najmniej dwustopniowej strukturze wskazuje na to, że ich aktywność docelowo powinna posiadać nie tylko centralny, ale także i terenowy charakter.

Natomiast odnośnie charakteru prawnego działań tych organów, a więc przede wszystkim dyrektora Urzędu Elektryfikacyjnego, jak i Ministra Przemysłu i Handlu i w późniejszym okresie Ministra Robót Publicznych można wyłącznie sygnałnie zaznaczyć, że w odniesieniu do współcześnie obowiązujących rozwiązań kompetencje wskazanych organów, mimo iż posiadały one cechy właściwe regulacji, nie były nią w istocie.

Naturalnym więc jest pytanie, jaki charakter, jeżeli nie regulacyjny, przybierały działania tych organów? Czy zaliczały się do obszaru kontroli, czy może były przedsięwzięciami noszącymi cechy nadzoru. Choć Urzędowi Elektryfikacyjnemu przysługiwały uprawnienia kontrolne, to miały one raczej charakter administracyjno-handlowy. Uprawnienia kontrolne ponadto nie są jedynym, wyłącznie jej przypisanym, wyróżnikiem regulacji. Organ regulacyjny ma co do zasady prawo do dokonania kontroli uprzedniej i następczej. Dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego i następnie Minister Przemysłu i Handlu nie posiadali również kompetencji nadzorczych, ponieważ nie byli uprawnieni do władczego ingerowania w sferę wolności gospodarczej przedsiębiorstw, zastępując ich organy w konkretnych sprawach. Nadzór jako jedna z form kontroli właściwy jest raczej stosunkom wewnętrznym administracji.²³ Analizowane uprawnienia posiadały więc raczej cechy działań reglamentacyjnych niż regulacyjnych. Prowadzenie bowiem działalności elektroenerge-

22 § 4 r.z.U.E.

23 Szerzej na ten temat: J. Sługocki, Prawo administracyjne, Kraków 2003, s. 459.

tycznej wiązało się z koniecznością podporządkowania szczególnym wymogom,²⁴ takim jak obowiązek uzyskania koncesji, ustalania cen energii według wskazanej w tej koncesji metodologii czy też obowiązkowi oddawania nadwyżek energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulic.

Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę dotyczące działań administracji publicznej w sferze jej powinności związanych z rozwojem sektora energetycznego zawierały nowoczesne rozwiązania, pozwalające w perspektywie na zbudowanie systemu energetycznego państwa zdolnego do zaspokojenia potrzeb obywateli w tej dziedzinie.

24 K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2011, s. 193.

THE ELECTRIFICATION OFFICE. THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND TASKS

The main goal of this article is to provide an analysis of legal regulation related to the structure and tasks of The Electrification Office as a first Polish energy authority. The Electrification Office was established on February 7th, 1918, two days before the first meeting of the Polish Parliament after state independence had been restored. It shows how important a role this authority played in building the new Polish state, even though at the time electrical power did not play such an important role in the economy as it does today.

In this article the author presents the Office's organizational structure and the scope of its tasks, which had impact on developing a draft law inserting electrification and energy networks law, the development of standards for the generation, operation and distribution of electricity as well as opinions on draft laws and statutes of companies operating within the power industry. The Office's activities also included issues related to organizing and running the State experimental station responsible for the testing of materials and instrumentation.

In conclusion, the author expresses the view that the legal solutions adopted by the Polish legislature on the activities of public administration in the sphere of its duties relating to development of the energy sector, included modern solutions which in the long-term allowed to create an energy system capable of meeting the country's needs.

Keywords: Electrification Office, energy system, electrification