

MICHAŁ DOMAGAŁA

CHARAKTER PRAWNY ZADAŃ GMINY W DZIEDZINIE ENERGETYKI

Rozważenie charakteru prawnego zadań energetycznych gminy powinno opierać się na wyjaśnieniu dwóch podstawowych zagadnień. Po pierwsze, na wskazaniu istoty samorządu terytorialnego jako podmiotu powołanego do realizowania zadań o charakterze publicznym. Po drugie, na uwzględnieniu szczególnej specyfiki przedsięwzięć energetycznych, tzn. konieczności zaangażowania istotnych środków finansowych oraz potrzeby współdziałania państwowych i samorządowych podmiotów publicznych, a także podmiotów prywatnych funkcjonujących na lokalnym rynku energetycznym.

Zadania gminy w dziedzinie energetyki skupiają się przede wszystkim na planowaniu zaopatrzenia mieszkańców we właściwe nośniki energii. Analizując obecnie obowiązujące uregulowania prawne można dojść do wniosku, że kompetencje w dziedzinie planowania energetycznego w gminie mają charakter czysto techniczny. Głębsza analiza powinności gminy względem jej mieszkańców prowadzi jednak do zupełnie innych konkluzji. Gmina ma bowiem możliwości rzeczywistego wpływu na system zaopatrzenia jej mieszkańców w niezbędne nośniki energii. Realizacja tego zadania może jednak przybierać różne formy. Może to być aktywny udział odpowiednich organów gminy w kształtowaniu gminnego rynku energetycznego, ale również bierne akceptowanie działań przedsiębiorstw energetycznych, co nie rodzi po stronie gminy żadnych sankcji prawnych. Wydaje się jednak, że ze względu na charakter zadań, do jakich powołana jest ta jednostka samorządu terytorialnego,

Mgr MICHAŁ DOMAGAŁA – asystent Katedry Nauki Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

brak jej aktywności na lokalnym rynku energetycznym jest wysoce niepożądany. Może bowiem rodzić negatywne skutki dla mieszkańców, ujawniające się przede wszystkim w postaci braku stabilności dostaw nośników energii oraz zmniejszeniem możliwości rozwoju gospodarczego gminy. Ponadto należy zaznaczyć, że powinności te należą do tradycyjnych zadań wykonywanych przez gminy. We wczesnym okresie rozwoju sektora energetycznego to właśnie lokalne, niewielkie przedsiębiorstwa energetyczne, nierzadko komunalne, zaopatrywały odbiorców w niezbędne media¹.

I. ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W nauce prawa administracyjnego reprezentowane są najczęściej trzy ujęcia samorządu: teoria naturalistyczna, teoria państwowa i teoria polityczna. Każda z nich kładzie nacisk na odmienne cechy samorządu terytorialnego, właściwe np. ze względu na jego funkcję, miejsce w systemie władzy, a także udział społeczeństwa w administracji publicznej².

Obecnie przyjmuje się najczęściej, że samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację powierzonych mu zadań³. W ramach tej definicji na szczególną uwagę zasługują dwa elementy. Pierwszym z nich jest określenie samorządu jako związku lokalnego społeczeństwa czy społeczności. Wskazywanie na korporacyjny charakter samorządu terytorialnego, właściwie o obowiązkowym charakterze, ma ścisły związek z istotą jego zadań, które – jak się wydaje – powinny skupiać się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁴, przy założeniu istnienia domniemanej kompetencji w tym wypadku. Do gestii samorządu należą wszystkie sprawy wspólnoty nie zastrzeżone dla innych podmiotów. Można także stwierdzić, że wskutek tego, iż jednostki samorządu terytorial-

¹ C. T h e o b a l d, C. S o w a, *Komunalne przedsiębiorstwa multienergetyczne w Niemczech*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 58.

² Szerzej na ten temat zob.: M. M i e m i e c, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 181; W. W y t r ą ż e k, *Sprawność działania administracji w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 54.

³ E. O c h e n d o w s k i, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2001, s. 312.

⁴ Art. 16 ust. 1, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej także cyt. Konstytucja RP.

nego mają określone powinności w stosunku do mieszkańców będących z mocy prawa członkami wspólnoty samorządowej⁵, są naturalnymi reprezentantami ich interesów. Jeżeli więc jakieś przedsięwzięcie wykracza nawet poza zadania samorządu, a odnosi się wprost do sfery interesów prawnych lub faktycznych wspólnoty samorządowej, gmina, powiat czy województwo powinny aktywnie uczestniczyć w jego realizacji.

Drugim istotnym elementem wskazanej wyżej definicji samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie powierzonych zadań. Należy zaznaczyć, że powierzenie to wynika oczywiście z przepisów prawa, ale także z istoty samorządu terytorialnego, to znaczy z konieczności realizacji zadań będących częścią żywotnych interesów wspólnoty. Samodzielne wykonywanie zadań, jak się wydaje, oprócz rozumienia dosłownego należy także interpretować jako możliwość autonomicznego realizowania powierzonych funkcji, przy określonym wsparciu, np. finansowym czy merytorycznym, państwa. Stanowi to kwintesencję zasady subsydiarności, będącej podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego⁶, szczególnie uwydatniającą się w działaniach z zakresu energetyki. Ich realizacja wymaga na ogół konieczności szeroko pojętego współdziałania zarówno państwa – jako podmiotu szczególnie odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie sektora energetycznego – jak i jednostek samorządu terytorialnego, które mają domniemaną kompetencję w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W tym wypadku należy także wyszczególnić istotną rolę przedsiębiorstw energetycznych, dysponujących niezbędną wiedzą oraz odpowiednią infrastrukturą techniczną dla realizacji wyżej wskazanych celów.

⁵ J. Z i m m e r m a n n, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 202.

⁶ Szerzej na ten temat zob.: H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 100; A. W i k t o r o w s k a, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smuga, Kraków 2001, s. 759.

II. ZADANIA GMINY W DZIEDZINIE PLANOWANIA ENERGETYCZNEGO

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina⁷. Z tak sformułowanej normy konstytucyjnej wynika szereg niezwykle istotnych konsekwencji prawnych. Po pierwsze, gmina wykonuje wszystkie zadania o charakterze lokalnym nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego⁸ lub – inaczej rzecz ujmując – jest właściwa do podejmowania działań w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które w drodze ustawy nie zostały powierzone innym podmiotom⁹. Do zadań gminy należą więc między innymi sprawy związane z ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomości, budową i utrzymaniem dróg lokalnych, organizacją transportu lokalnego, edukacją publiczną, budową i utrzymaniem wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, a także utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Należy zaznaczyć, iż wymienione wyżej przedsięwzięcia, do których realizacji zobowiązana jest gmina, należą do kategorii zadań własnych¹⁰. Służą one przede wszystkim wspólnocie samorządowej i są finansowane w głównej mierze ze środków gminy, uzupełnianych w określonych sytuacjach dotacjami lub subwencjami¹¹. Ponadto ich cechą charakterystyczną jest to, że są wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹². Do tej kategorii należą także sprawy związane z zaopatrzeniem w energię elektryczną, ciepło oraz gaz¹³. Gmina staje się więc przez to podmiotem, na którym ciąży odpowiedzialność za prawidłowe zaopatrzenie jej mieszkańców w nośniki energii.

⁷ Art. 164 ust. 1, Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob.: M. K r u s z e w s k a - G a g o ś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy a geneza instytucji polskiego samorządu terytorialnego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4, s. 39.

⁸ Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob.: M. M a ł e c k a - Ł y s z c z e k, *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, s. 445.

⁹ Art. 6 ust. 1, Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – dalej cyt. także u.s.g.

¹⁰ Art. 7 ust. 1 u.s.g.

¹¹ O c h e n d o w s k i, dz. cyt., s. 317.

¹² J. J e n d r o ś k a, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, s. 196; szerzej na ten temat zob.: W. K i s i e l, *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, s. 337.

¹³ Art. 7, ust. 1, pkt 3 u.s.g.

Interpretacja normy prawnej regulującej to zagadnienie może nastręczyć jednak wiele trudności, jej treść nie odnosi się bowiem do zakresu odpowiedzialności i jednocześnie nie wskazuje działań, do których podjęcia zobowiązana jest gmina. Wydaje się jednak, że dzielą się one na dwie kategorie.

W pierwszej kolejności są to zadania o charakterze obligatoryjnym, skupiające się na planowaniu zaopatrzenia w nośniki energetyczne, tzn. określeniu strategii rozwoju sieci energetycznych oraz wskazaniu rodzajów nośników energii, będących podstawowymi dla mieszkańców gminy¹⁴, a także polegające na organizowaniu zaopatrzenia w przypadku niemożności realizacji tego zadania przez inne podmioty. Do przedsięwzięć z tego zakresu należy zaliczyć planowanie i finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Do zadań o charakterze fakultatywnym, wpisującym się w charakter działań gminy w zakresie energetyki, należy upowszechnianie oraz partycypowanie w przedsięwzięciach promujących inwestycje w zakresie odnawialnych źródeł energii. Gmina jest bowiem jednostką samorządu terytorialnego predestynowaną, szczególnie w ramach związków gmin, do realizacji tego typu przedsięwzięć.

Wyżej wskazano, że do głównych obowiązków gminy w dziedzinie energetyki należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na jej obszarze. Jak łatwo zauważyć, są to dwie kategorie zadań o różnym charakterze. Odnośnie do pierwszej z nich organem właściwym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jest on zobowiązany do przygotowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, którego postanowienia mogą dotyczyć zarówno całego obszaru gminy, jak i jego części. Nierozstrzygnięta pozostaje kwestia, czy projekt założeń do planu powinien merytorycznie odnosić się do wszystkich trzech nośników energii, czy może dla każdego z nich powinien powstać odrębny plan. Wydaje się, że w tym wypadku nie jest możliwe określenie kategorycznego rozwiązania, ponieważ zależeć to powinno od możliwości oraz potrzeb indywidualnych gminy. Podstawowym wyznacznikiem w tym wypadku powinna być racjonalność podejmowanych działań. Tak więc w przypadku małych gmin projekt założeń do planu zaopatrzenia może zawierać postanowienia dotyczące wszystkich trzech nośników. Natomiast w przypadku dużych gmin miejskich względy merytoryczne przemawiają za koniecznością przygotowania odrębnych założeń do planów zaopatrzenia w paliwa gazowe,

¹⁴ Art. 18 ust. 1, pkt 1 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późn. zm.) – dalej także jako u.p.e.

energię elektryczną oraz ciepło¹⁵. Zaznaczyć trzeba w tym wypadku, że obowiązujące obecnie uregulowania prawne pozwalają na takie rozwiązania.

Treść projektu założeń do planu zaopatrzenia powinna określać m.in. ocenę aktualnego i przewidywanego stanu zamian zapotrzebowania we właściwe nośniki energii, konieczność wdrożenia przedsięwzięć racjonalizujących w zakresie ich wykorzystywania, a także możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu oraz zagospodarowania ciepła odpadowego powstałego w procesach przemysłowych. Projekt założeń do planu powinien także zawierać przewidywany zakres współpracy z innymi gminami w zakresie przedsięwzięć energetycznych¹⁶. Tak określona przestrzeń tematyczna tego dokumentu wskazuje jednoznacznie, że gmina ma możliwość bycia inicjatorem wykonywania inwestycji energetycznych służących zaspokajaniu zapotrzebowania jej mieszkańców na nośniki energii. Ustawodawca, choć nie wprost, wskazał możliwe rozwiązania w tym kierunku, dając także właściwym organom gminy realny instrument kształtowania, oczywiście w stosownej skali, polityki energetycznej gminy (określania kierunków rozwoju energetycznego gminy, np. w dziedzinie możliwości wykorzystywania odnawialnych źródeł energii). Z uwagi na to, że tego rodzaju inwestycje charakteryzują się dość dużą kapitałochłonnością, dla ich realizacji idealną płaszczyzną stają się związki gmin, gdzie możliwość zaangażowania kilku gmin pozwala na realizację tego typu przedsięwzięć. Dobrym przykładem może być tu budowa ciepłowni wykorzystujących energię geotermalną. Uwarunkowania technologiczne przemawiają za inwestowaniem w ciepłownię o dużej mocy, która może być wykorzystywana na potrzeby jednej lub kilku gmin. Taka współpraca daje także możliwość zaistnienia dość dużych oszczędności, a także niesie istotne korzyści w zakresie ochrony środowiska¹⁷.

Ważnym elementem procedury przygotowywania założeń do planu zaopatrzenia gminy w paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło jest ich koordynacja z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych¹⁸. Daje to moż-

¹⁵ A. W a l a s z e k - P y z i o ł, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 91.

¹⁶ Art. 19 ust. 3 u.p.e.

¹⁷ A. M. N o w a k, *Planowanie energetyczne w gminach z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – nowy wymiar współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska*, red. A. Haładyj, Radom 2004, s. 289.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob.: W. N i k o d e m, *Bezpieczeństwo energetyczne determinantą współdziałania energetyki, rolnictwa i administracji samorządowej*, „Elektroenergetyka” 2003,

liwość uzgodnienia lub unifikacji kierunków rozwoju gminnego sektora energetycznego z założeniami przedsiębiorstw energetycznych¹⁹. Prace w tym kierunku mogą być prowadzone także na podstawie umów zawieranych z przedsiębiorstwami energetycznymi, co pozwala np. na podejmowanie przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt założeń do planu zaopatrzenia, przygotowany przez organ wykonawczy gminy, podlega opinowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji i współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa²⁰ (to zagadnienie zostało dokładniej omówione w dalszej części artykułu). W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że głównym celem tego uregulowania nie wydaje się kontrola celowościowa działalności gminy w zakresie przedsięwzięć energetycznych, ale raczej partycypowanie lub realne uczestnictwo²¹ samorządu województwa w ich planowaniu, a przez to budowanie strategii rozwoju województwa w tej dziedzinie.

Przygotowany i zaopiniowany projekt założeń do planu zaopatrzenia wykląda się na okres co najmniej 21 dni do publicznego wglądu, powiadamiając o tym jednocześnie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości²². Wtedy – po zapoznaniu się z projektem – zainteresowane podmioty mogą składać wnioski oraz zgłaszać zastrzeżenia i uwagi do treści projektu. Po upływie wyżej wskazanego terminu rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia, rozpatrując jednocześnie uwagi zgłoszone w czasie poddania projektu konsultacjom społecznym. Uchwalenie założeń do planu daje możliwość współdziałania gmin oraz przedsiębiorstw energetycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie gminy. W przypadku jednak, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, określonych przez gminę, wójt burmistrz lub prezydent miasta sporządza projekt planu zaopatrzenia, który co do zasady powinien być zgodny z projektem założeń do planu uchwalonego przez radę gminy. Projekt planu powinien zawierać propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii wykorzystywane na terenie gminy (wraz z uzasadnieniem ekonomicz-

nr 3, s. 173.

¹⁹ M. Czernicka, T. Ogródek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 350.

²⁰ Art. 19 ust. 5 u.p.e.

²¹ Art. 17 u.p.e.

²² Art. 19 ust. 6 u.p.e.

nym), propozycje w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, harmonogram realizacji wyznaczonych zadań oraz przewidywane koszty zaplanowanych przedsięwzięć (wraz z podaniem źródła ich finansowania). Plan zaopatrzenia zatwierdzany jest przez radę gminy w formie uchwały. Jednocześnie gmina, działając poprzez swoje właściwe organy, w celu realizacji postanowień planu zaopatrzenia może zawierać z przedsiębiorstwami energetycznymi umowy zapewniające prawidłowe wykonanie wskazanych przedsięwzięć. W przypadku braku możliwości realizacji planów zaopatrzenia na podstawie umów rada gminy, w celu zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa dostaw, ma możliwość wskazania – na drodze uchwały – tej części planu, z którą muszą być zgodne działania prowadzone na obszarze gminy²³.

Charakter założeń do planu, jak i plan zaopatrzenia gminy w nośniki energii budzi wiele kontrowersji natury prawnej. W pierwszej kolejności należy tu wskazać wątpliwości odnoszące się do mocy prawnej postanowień zawartych w tych aktach.

Ponieważ zatwierdzanie są one w drodze uchwały rady gminy, można przypuszczać, że mają charakter normatywny. Trzeba jednak uznać, iż nie spełniają one podstawowych wymogów odnoszących się do tego rodzaju aktów, tzn. nie zawierają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc takim, które regulują zachowanie nie zindywidualizowanych adresatów w rodzajowo określonych sytuacjach²⁴. Przesłanek przemawiających za tego rodzaju stwierdzeniem jest zresztą więcej. Po pierwsze, założenia do planu, jak i sam plan, mają charakter konkretny, tzn. wskazują określone zadania, jakie powinny być zrealizowane w określonym czasie. Jednocześnie plany te wskazują podmioty zobowiązane do ich realizacji. Kolejną przesłanką, przemawiającą za niemożliwością uznania planów za akty o charakterze normatywnym, jest brak atrybutu nowości normatywnej²⁵. Są one raczej aktami stosowania prawa, których celem jest wykonanie i konkretyzacja postanowień ustawowych, co daje możliwość związania ich postanowieniami podmiotów do tego zobowiązanych. Moc wiążąca założeń do planów, jak i samych planów nie jest jednak jednolita i zależy od indywidualnych cech adresata. W sposób odmienny wiąże ona gminne jednostki

²³ Art. 20 ust. 6 u.p.e.

²⁴ M. S z y d ł o, *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 58.

²⁵ Tamże, s. 59.

organizacyjne oraz prywatne przedsiębiorstwa energetyczne²⁶. Odnośnie do gminnych jednostek organizacyjnych postanowienia planów są bezwzględnie obowiązujące i mają charakter imperatywny, natomiast w stosunku do podmiotów nie podległych organizacyjnie i służbowo gminie mają one jedynie charakter indykatywny lub influencyjny²⁷.

Jak już wspomniano wyżej, poglądy na temat charakteru prawnego postanowień założeń do planów, jak i planów zaopatrzenia gminy w nośniki energii nie są jednolite. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na ich normatywny charakter²⁸. Wiązą to przede wszystkim z procedurą oraz formą ich zatwierdzania, a także z ich ujmowaniem jako uzupełnienia gminnych planów zagospodarowania przestrzennego²⁹. Jeżeli więc plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium zagospodarowania mają charakter normatywny oraz są skuteczne *erga omnes*, a plany zaopatrzenia mają w stosunku do nich charakter uszczegóławiający, ich postanowienia mają charakter wiążący, przynajmniej w części nie wykraczającej poza postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego³⁰. Poza tym możliwość wskazania części planu zaopatrzenia, z którą prowadzone na obszarze gminy działania przedsiębiorstw energetycznych muszą być zgodne, rodzi po ich stronie wyraźny nakaz określonego działania lub zaniechania. Można w ten sposób dojść do wniosku, że postanowienia planów są skuteczne wobec osób trzecich i – pomimo dość dużego stopnia kazuistyczności – mają atrybuty aktu o charakterze normatywnym³¹.

Przygotowywanie przez gminy założeń do planu oraz planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe może mieć także istotne znaczenie w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Prawidłowe planowanie przeciwdziała bowiem błędnym przedsięwzięciom, które mogą w znacznym stopniu przyczynić się do spadku niezawodności dostaw. Możliwość współpracy gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi podczas przygotowywania planów daje szansę koordynacji działań w kierunku właściwego

²⁶ I. M u s z y ń s k i, *Ustawa prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 73.

²⁷ S z y d ł o, art. cyt., s. 61.

²⁸ J. B a e h r, E. S t a w i c k i, J. A n t c z a k, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 173.

²⁹ Art. 18 ust. 2 u.p.e.

³⁰ B a e h r, S t a w i c k i, A n t c z a k, dz. cyt., s. 173.

³¹ Szerzej na ten temat zob.: Z. D u n i e w s k a, M. G ó r s k i, B. J a w o r s k a - D e b s k a, E. O l e j n i c z a k - S z a ł k o w s k a, M. S t a h l, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, Toruń 2005, s. 141.

rozwoju infrastruktury technicznej na terenie gminy, co jest także warunkiem *sine qua non* stymulacji jej rozwoju gospodarczego. Niestety, należy stwierdzić także, że system planowania energetycznego jest obecnie skomplikowany i dość kosztowny³², co w znacznym stopniu ogranicza możliwości szczególnie małych gmin. Poza tym brak jakiejkolwiek sankcji w przypadku braku opracowania planu stanowi antybodziec do podejmowania działań w tym kierunku, choć warto zaznaczyć, że fakt braku planu zaopatrzenia może stanowić podstawę roszczeń przedsiębiorstw energetycznych z tytułu poniesionych szkód, wynikających z zastosowania wobec podmiotów przyłączanych do sieci, opłat przyłączeniowych, zgodnie z taryfą przyłączeniową, a więc nie pokrywającą kosztów przyłączenia³³. Podstawą tych roszczeń jest założenie, że wskutek braku możliwości wpływu odbiorców na rozwiązania planów zaopatrzenia, zwłaszcza w zakresie odpowiedniej ich szczegółowości, odpowiedzialność za zaniechania w tym obszarze może ponosić wyłącznie podmiot je przygotowujący, czyli gmina. Tym bardziej więc w przypadku niesporządzenia planu zaopatrzenia roszczenia są uzasadnione³⁴.

Dość częste są także głosy, że założenia do planów zaopatrzenia, jak i same plany stanowią niepotrzebne powtórzenie planów zagospodarowania przestrzennego. Postulowane jest więc także odejście od omawianych wyżej rozwiązań prawnych, połączone z ewentualnym rozszerzeniem o tę problematykę zakresu przedmiotowego planów zagospodarowania przestrzennego³⁵.

Drugą kategorią zadań gminy w dziedzinie energetyki jest organizacja zaopatrzenia w paliwa gazowe, energię elektryczną oraz ciepło na terenie gminy³⁶. Polega ona na realizowaniu zaopatrzenia w nośniki energii na terenie gminy. Przy czym należy zaznaczyć, że może się to odbywać w różnych formach. Nie oznacza to oczywiście, że gmina jest obciążona obowiązkiem dostarczania wspólnocie samorządowej ciepła, gazu czy energii elektrycznej; jej powinności ograniczają się wyłącznie do organizacji oraz planowania zaopatrzenia³⁷. Gmina może je wykonywać w trzech formach. Po pierwsze, samodzielnie realizować powierzone zadania, angażując w to własne

³² B a e h r, S t a w i c k i, A n t c z a k, dz. cyt., s. 176.

³³ Z. M u r a s, *Gmina a lokalny rynek energii elektrycznej i ciepła – uwarunkowania prawne*, „Energetyka” 2003, nr 6, s. 385.

³⁴ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 stycznia 2001 r., XVII Ame 57/00, LEX nr 55969.

³⁵ M u s z y ń s k i, dz. cyt., s. 74.

³⁶ Art. 18 ust. 1 u.p.e.

³⁷ B a e h r, S t a w i c k i, A n t c z a k, dz. cyt., s. 167.

środki finansowe, poprzez utworzenie zakładu budżetowego. Po drugie, poprzez powołanie odrębnej osoby prawnej, np. spółki kapitałowej z udziałem gminy, realizującej zadania w zakresie energetyki gminnej. Wreszcie może też powierzyć zadania osobie trzeciej, na podstawie zawartej umowy³⁸. Dokonując analizy zadań gminy w dziedzinie organizacji zaopatrzenia w nośniki energii, można dojść do wniosku, że jest ona zobowiązana do podejmowania, choć niekoniecznie osobistego, wszelkich niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu zapewnienia niezawodności dostaw energii elektrycznej, ciepła oraz gazu dla gminnej wspólnoty samorządowej³⁹. W tym zakresie ponosi więc także odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań.

III. ZADANIA GMINY W ZAKRESIE ORGANIZACJI ZAOPATRZENIA W ENERGIĘ

Jak już była o tym mowa wcześniej, gmina – w ramach osobistego wypełniania zadań z zakresu organizacji dostaw energii – może realizować to zadanie w formie zakładów budżetowych, będących jedną z form organizacyjnych sektora finansów publicznych, lub poprzez uczestnictwo w spółkach prawa handlowego.

Zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną, poprzez którą gmina może realizować nałożone na nią zadania. Nie ma on jednak osobowości prawnej, a w obrocie prawnym funkcjonuje, korzystając niejako z osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰. Co za tym idzie, nie jest także przedsiębiorcą, gdyż nie wykonuje działalności gospodarczej we własnym imieniu⁴¹. Zakład budżetowy może odpłatnie wykonywać niektóre zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, otrzymując jednocześnie dotacje celowe, które nie mogą przekroczyć 50% ich działalności⁴². Zakres działalności, jakim mogą się zajmować zakłady budżetowe,

³⁸ Tamże.

³⁹ W a l a s z e k - P y z i o ł, dz. cyt., s. 89.

⁴⁰ B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 214.

⁴¹ Art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2003 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) – dalej cyt. także jako u.s.d.g.

⁴² Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – dalej cyt. także jako u.f.p. Szerzej na ten temat zob.: M. S t a h l, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95.

nie jest dowolny⁴³. Muszą one ograniczać się do przestrzeni, w jakiej może działać gmina, czyli do zadań należących do kategorii użyteczności publicznej⁴⁴. W tej kategorii mieści się oczywiście organizacja zaopatrzenia mieszkańców gminy w nośniki energii. Najczęściej w formie zakładów budżetowych prowadzone są przedsięwzięcia energetyczne w niewielkiej skali, tzn. ciepłownie oraz gminne sieci ciepłownicze w średniej wielkości miastach. Pozwala to na dość istotną redukcję kosztów obsługi takiego przedsięwzięcia, przy jednoczesnym zachowaniu nad nim właściwej kontroli.

Drugą formą prowadzenia działalności w zakresie organizacji zaopatrzenia mieszkańców w nośniki energii jest uczestnictwo gmin w kapitałowych spółkach prawa handlowego. Przy czym – tak jak w przypadku zakładów budżetowych – gmina może tworzyć spółki prawa handlowego lub przystępować do istniejących tylko wtedy, jeżeli działają one w sferze użyteczności publicznej. Wyjątkowo może ona działać także poza tym obszarem, ale wyłącznie w wypadku spełnienia określonych przesłanek ustawowych⁴⁵. W tej formie realizowane są przede wszystkim przedsięwzięcia o większej skali. Dają to bowiem możliwość, oczywiście przy zachowaniu przepisów o finansach publicznych, bardziej elastycznego dysponowania majątkiem oraz zaangażowania kapitału prywatnego. To z kolei może prowadzić do pozyskania nowych technologii i podniesienia efektywności energetycznej oraz – co nie jest bez znaczenia – jakości zarządzania.

Rozwiązaniem, na które należy zwrócić uwagę, są potencjalne działania gmin w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego⁴⁶. Wydaje się, że polem działań mogą okazać się w tym zakresie przedsięwzięcia związane z wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii. Trzeba jednak pamiętać o spełnieniu podstawowych warunków przewidzianych w tym obszarze, to znaczy

⁴³ L. K i e r e s, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chelmiński, M. Gruzicki, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2003, s. 290.

⁴⁴ Art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.) – dalej cyt. także jako u.g.k.

⁴⁵ Art. 10 u.g.k. określa, iż poza strefą użyteczności publicznej gmina może przystępować do spółek, jeżeli: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym lub występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

⁴⁶ A. M i r u ć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 473.

o założeniu, iż przedsięwzięcia wykonywane w ten sposób powinny zmierzać do realizacji celów publicznych, a w szczególności przynosić oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego, podnieść jakość świadczonych usług oraz obniżyć uciążliwość dla otoczenia⁴⁷.

Argumentem przemawiającym za prowadzeniem działań w dziedzinie energetyki w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest dość duża elastyczność przedmiotu realizowanych przedsięwzięć. Może on bowiem dotyczyć zarówno etapu projektu i przygotowywanie niezbędnej dokumentacji, jak również propozycji wyboru najkorzystniejszej technologii oraz realizacji samego przedsięwzięcia, np. poprzez zawiązanie spółki kapitałowej⁴⁸. Co ważne, z inicjatywą zawarcia umowy o partnerstwo publiczno-prywatne może wyjść podmiot prywatny, którego działania charakteryzują się zazwyczaj większą mobilnością i sprawnością. Stanowi to ważny bodziec w zakresie rozwoju poszczególnych dziedzin zadań publicznych⁴⁹. Przykładem może być tu hipotetyczna sytuacja, w której podmiot prywatny występuje z inicjatywą budowy elektrowni wiatrowej lub niedużej mocy ciepłowni geotermalnej albo wykorzystującej jako paliwo biomasę⁵⁰. Zawiązywana jest w tym celu spółka kapitałowa, do której podmiot publiczny wnosi jako aport nieruchomości oraz przyszły rynek zbytu, natomiast podmiot prywatny – technologię oraz odpowiedni kapitał. Następnie – po okresie amortyzacji – wszystkie udziały przechodzą na własność podmiotu publicznego lub przedsięwzięcie dalej realizowane jest wspólnie⁵¹.

⁴⁷ Art. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420). Szerzej na ten temat zob.: K. B a n d a r z e w s k i, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 331.

⁴⁸ L. Z a c h a r k o, B. W a r t e n b e r g - K e m p k a, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 347.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob.: E. K n a s a l a, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 117.

⁵⁰ Szerzej na ten temat zob.: R. B a r t n i k, P. S t a n i s ł a w c z y k, *Wykorzystywanie biomasy stałej i biogazu do produkcji ciepła i energii elektrycznej w układach energetycznych małej mocy*, „Gmina. Magazyn Fundacji Promocji Gmin Polskich” 2004, nr 88, s. 28.

⁵¹ Szerzej na ten temat zob.: C. T h e o b a l d, C. S o w a, „*Make or buy*” – własne przedsiębiorstwa energetyczne w gminie czy raczej dopuszczanie działalności innych – na przykładzie Niemiec, „*Elektroenergetyka*” 2003, nr 6, s. 390; N i k o d e m, art. cyt., s. 173; P. R o s i k, *Produktywność publicznych inwestycji strukturalnych*, „*Ruch Prawniczy, Ekono-*

Korzyści z zawarcia tego rodzaju umowy są oczywiste, ponadto należy pamiętać, iż gmina w ramach realizacji zadań energetycznych jest zobowiązana realizować politykę energetyczną państwa⁵², gdzie rozwój odnawialnych źródeł energii ujmowany jest jako jeden z głównych priorytetów⁵³. Wydaje się także, iż w ramach autonomii, jaką dysponuje gmina, nie ma przeciwwskazań do bezpośredniego stosowania wytycznych Unii Europejskiej w tej dziedzinie, a te są w tej materii jednoznaczne. Zakładają one bowiem rozwój technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, a przez to zróżnicowanie form energii, umożliwiające zrównoważony rozwój w tej dziedzinie także w skali gminy⁵⁴, przez co należy rozumieć powstrzymanie zmian klimatycznych, zapewniające równowagę między celami ochrony środowiska naturalnego a konkurencyjnością i bezpieczeństwem dostaw⁵⁵.

Nie bez znaczenia w tym zakresie powinny być także wytyczne organizacji międzynarodowych, które jednoznacznie wskazują na konieczność szerszego wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza przez wspólnoty lokalne. Gmina jest tu więc jednym z najbardziej predestynowanych podmiotów do podejmowania działań w tej dziedzinie⁵⁶.

IV. ZADANIA GMINY W ZAKRESIE PLANOWANIA I FINANSOWANIA OŚWIETLENIA ULIC

Kolejnym zadaniem gminy z dziedziny energetyki jest planowanie, a także finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się

miczny i Socjologiczny” 47(2005), z. 2, s. 155; J. S t e i n h o f f, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, [w:] *Energetyka – zadania gmin, powiatów i województw*, red. M. Korcuć, R. Mąka, Kraków 1999, s. III.

⁵² Art. 18 ust. 2 u.p.e.; K. Ż m i j e w s k i, *Rola lokalnych producentów energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym kraju*, [w:] *Energetyka – zadania gmin, powiatów i województw*, s. 3.

⁵³ M. R u d n i c k i, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 219.

⁵⁴ S. P a s i e r b, *Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – podstawowy mechanizm realizacji zrównoważonego rozwoju gospodarki energetycznej gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Energetyka – zadania gmin, powiatów i województw*, s. 45; M. R u d n i c k i, *Komunalne inwestycje proekologiczne jako inwestycje celu publicznego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 4, s. 93.

⁵⁵ „Zielona księga”. *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela: Komisja Europejska 2006, s. 5.

⁵⁶ Zob. *Renewables in Global Energy Supply*, An IEA Fact Sheet 2007, Paryż: International Energy Agency 2007; *Energy Security*, Paryż: International Energy Agency 2006.

na terenie gminy⁵⁷. Działania podejmowane w tym zakresie mają przede wszystkim charakter stosowania prawa, tj. realizacji wytycznych ustawowych w tym zakresie. Należy także zaznaczyć, iż plany oświetlenia ulic znajdujących się na terenie gminy w żadnym razie nie mają cech aktu normatywnego, choć w stosunku do podmiotów bezpośrednio podległych gminie, np. zakładów budżetowych, są imperatywne. Konieczne jest także zaznaczenie, że powinności gminy w dziedzinie oświetlenia ulic mają charakter zadań własnych, co oznacza, że są finansowane z dochodów własnych gminy.

Mimo to, że z punktu widzenia rangi przedsięwzięcia oświetlenie ulic ma mniejsze znaczenie niż działania podejmowane w zakresie planowania zaopatrzenia gminy w nośniki energii, to w praktyce zajmują one nieporównywalnie istotniejszą rolę. Oświetlenie ulic należy bowiem do żywotnych interesów gminy, po pierwsze – ze względu na bezpieczeństwo publiczne, a po drugie – ze względu na skalę zaangażowanych środków finansowych.

*

Podsumowując należy stwierdzić, że w dziedzinie energetyki gmina pełni istotną rolę w zapewnieniu właściwego poziomu dostaw nośników energii na poziomie lokalnym. Wydaje się jednak, iż dość wysoki stopień skomplikowania norm prawnych regulujących to zagadnienie stanowi istotne ograniczenie przedsięwzięć w tym zakresie. Ponadto brak czynników motywujących nie zachęca właściwych władz gminnych do podejmowania pożądaných inwestycji. Jednocześnie nie odnotowuje się w tym zakresie presji przedsiębiorstw energetycznych. Tymczasem aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie gmin, powinna być jednym z najważniejszych priorytetów polityki energetycznej. Dlatego też należałoby postulować modyfikację rozwiązań prawnych z tego zakresu, pozwalających na szersze wykorzystywanie potencjału gmin, a przez to społeczności lokalnych w zakresie działań zmierzających do podejmowania działań z zakresu energetyki.

Przedstawiona analiza charakteru prawnych zadań energetycznych gminy wskazuje jednoznacznie na istotną rolę, jaką może odegrać gmina w budowaniu strategii rozwoju inwestycji energetycznych na swoim terenie. Właściwe określenie kierunków rozwoju – poprzez ich wskazanie w założeniach

⁵⁷ Art. 18 ust. 1, pkt 3 u.p.e.

do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz gaz może przyczynić się w sposób zasadniczy do szybszego i bardziej efektywnego rozwoju gospodarczego oraz społecznego gminy. Niestety, należy jeszcze raz podkreślić, że pomimo istnienia regulacji prawnych umożliwiających skuteczne działania tych jednostek samorządu terytorialnego w tej dziedzinie, nie są one wykorzystywane w sposób zadowalający – zarówno w zakresie planowania energetycznego, jak i inwestowania w nowoczesne technologie energetyczne. *De lege ferenda* należałoby więc postulować zmiany, prowadzące do aktywizacji gmin w zakresie przedsięwzięć energetycznych.

LEGAL NATURE OF THE TASKS PERFORMED
BY THE COMMUNE IN THE AREA OF ENERGY MANAGEMENT

S u m m a r y

The article analyses the legal character of the tasks facing the commune in the area of energy management. Consequently, the following issues are discussed: the essence of territorial self-government, the tasks of the commune relating to planning and provision of electric energy, gas, and heat to the commune inhabitants, as well as the duty of planning and financing street lighting. A closer inspection of the essence of territorial self-government is meant to justify the scheme under which communes are given tasks related to electric energy. Such operations are regarded as being of vital interest to the self-governing community, whose needs are to be met by the commune. The author discusses particular tasks of the commune in the area of energy management. It is done by analysing the competences of individual bodies of the commune and unique features of the procedure connected with the abovementioned tasks. The study includes postulates to introduce changes necessary for streamlining the operations of the commune in the area of energy management.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: założenia do planu zaopatrzenia, plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, prawo energetyczne, samorząd terytorialny, planowanie energetyczne.

Key words: assumptions of the provision plan, development plans of power suppliers, energy law, territorial self-government, energy planning.