

KATARZYNA NIEDZIELSKA

ZAOPATRZENIE W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE JAKO ZADANIE GMINY

WPROWADZENIE

Energia ciepła, elektryczna i paliwa gazowe są dobrem o kluczowym znaczeniu, nie tylko w sferze gospodarczej i w sferze rozwoju, ale w pierwszej kolejności w kwestii zaspokojenia potrzeb życiowych jednostek. Umożliwienie dostępu do wskazanych nośników energii, gwarantuje pewność funkcjonowania ich użytkowników, zarówno indywidualnie, jak i w życiu społecznym. Dlatego obok wymiaru teoretycznego, wymiar praktyczny zagadnienia jest niezwykle istotny, a zapewnienie dostępu do tych dóbr jest kwestią strategiczną dla państwa.

Problematyka zaopatrzenia w nośniki energii została uregulowana na szczeblu ustawowym, w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne², co świadczy o doniosłym jej znaczeniu. Wskazane akty stanowią, że zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe odbywa się na szczeblu lokalnym, jednak proces ten nie pozostaje bez wpływu na region i kraj.

Mgr KATARZYNA NIEDZIELSKA – doktorant w Katedrze Zarządzania Publicznego i Prawa Administracyjnego, Instytut Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: katarzyna.d.niedzielska@gmail.com

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.g.].

² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.e.].

Wspomniane ustawy nakładają obowiązek zaopatrzenia w nośniki energii przede wszystkim na gminy. Obowiązek ten jest wyrazem realizacji jednej z zasad prawa administracyjnego, wywodzonej z art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, zasady subsydiarności, na której opiera się również podział terytorialny⁴. Zgodnie z tą zasadą, realizację zadań publicznych należy powierzyć najniższemu szczeblowi, który ma najlepszy kontakt z jednostką, bowiem administracja lokalna znajdująca się najbliżej obywatela, zna najlepiej jego bieżące potrzeby i najlepsze metody ich zaspokojenia. Zaspokojenie tych potrzeb przekracza natomiast możliwości jednostki. Z tego względu, zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zostało powierzone samorządowi gminy jako podstawowemu szczeblowi administracji terenowej⁵.

Nałożenie obowiązku realizacji zadania zaopatrzenia na gminę świadczy o doniosłej roli, jaką odgrywa ona w procesie zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty, a także o pozycji samorządu gminnego w państwie. Powierzenie samorządowi gminnym tego rodzaju zadań, określanym w literaturze jako zadania o charakterze gospodarczym, pozwala na aktywne uczestnictwo tych jednostek w życiu gospodarczym państwa⁶.

Gmina nie jest jednak jedynym podmiotem zaangażowanym w proces realizacji omawianego zadania. Poza samorządem gminnym, ważną rolę w procesie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe odgrywają również podmioty prawa prywatnego, jakimi są przedsiębiorstwa energetyczne. Wynika to z faktu, iż samorząd lokalny jako podmiot publicznoprawny nie posiada dostatecznych możliwości, ani finansowych, ani organizacyjnych, aby zrealizować ten obowiązek samodzielnie. W konsekwencji, dopuszcza się korzystanie z form prawa prywatnego jako środka wykonywania zadań publicznych.

Omówienie kwestii zadań gminy w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii stanowi główny cel niniejszej publikacji. Przedmiotem opracowania nie są natomiast pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, które w tym zakresie posiadają znikomą (województwo) lub nie posiadają żadnej (powiat) funkcji.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

⁴ M. STAHL, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, wyd. 4, Warszawa: Difin 2009, s. 398.

⁵ Z. LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006, s. 45.

⁶ W. GONET, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, LEX 2011, Nr 127967.

1. POJĘCIE ZADAŃ GMINY

Zadanie zaopatrzenia w nośniki energii jest jednym z licznych zadań powierzonych jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Pojęciem „zadań”, ustawodawca posługuje się, gdy wskazuje ogólnie na cele, które ma osiągnąć w swej działalności samorząd lub gdy ustala określone kierunki działań, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należący do samorządu terytorialnego⁷. O „zadaniach” tych stanowi ogólnie art. 163 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca zdecydował, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Ustawę zasadniczą lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Rozwinięciem i konkretyzacją przywołanej normy konstytucyjnej są przepisy ustawy o samorządzie gminnym, tj. art. 2 ust. 1 u.s.g. traktujący o wykonywaniu „zadań publicznych” przez gminę. Cytowane zadania, posiadające cechę „publicznych”, mają na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej, a organy samorządu w toku ich realizacji powinny mieć na uwadze przede wszystkim ogólne dobro mieszkańców gminy oraz interes społeczny⁸.

Zadanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe należy niewątpliwie do zadań publicznych. Obowiązek jego realizacji nałożony jest bowiem na samorząd gminny w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców danej gminy. Wykonując omawiane zadanie, organy samorządu powinny zatem kierować się dobrem ogólnym mieszkańców takiej jednostki. Cecha „publiczności” w odniesieniu do zadań wyznacza zatem obowiązek prymatu dobra ogólnego, nie zaś jedynie dobra jednostki⁹. Co więcej, charakter „publiczny” zadania w – przeciwieństwie do charakteru „prywatnego” – oznacza powszechną dostępność do rezultatów związanych z jego realizacją.

Kolejną cechą zadań publicznych jest włączenie ich do domeny obowiązków państwa. Jednak możliwe jest przekazanie takich zadań innym podmiotom niebędącym podmiotami publicznymi, którym państwo powierza wykonywanie poszczególnych zadań lub pewnych czynności wchodzących w skład tych zadań¹⁰. W przypadku omawianego obowiązku zaopatrzenia w nośniki energii, podmiotami tymi będą nie tylko gminy (jako podmiot państwowy), ale i przedsiębiorstwa energetyczne (podmioty prywatnoprawne).

⁷ LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 143.

⁸ M. STAHL, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej 1994, s. 34.

⁹ LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 144.

¹⁰ M. STAHL, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2007, s. 97-98.

Obok pojęcia „zadania publicznego”, art. 6 ust. 1 u.s.g. operuje pojęciem „spraw publicznych o znaczeniu lokalnym”, tym samym rozróżniając oba terminy. Powszechnie w doktrynie i orzecznictwie uważa się, że ustawodawca utożsamia „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” z zadaniami gminy, szczególnie z zadaniami własnymi gminy¹¹. Przyjmuje się, że pojęcie „sprawy” w tym kontekście ma znaczenie potoczne i rozumiane jest jako dziedzina działania administracji publicznej¹², czy też pewna właściwość organu będąca zdolnością do załatwiania spraw danego rodzaju¹³. Ten sposób ogólnego rozumienia pojęcia wynika z faktu, że przepis art. 6 ust. 1 u.s.g. zawiera normy stanowiące jedynie generalne wskazanie zadań leżących w zakresie działania gminy. Cytowana regulacja zawiera zatem normy o charakterze zadaniowym nie zaś kompetencyjnym, które same w sobie nie mogą być podstawą żadnych działań władczych organu gminy¹⁴. Wskazane znaczenie pojęcia „sprawy” należy ponadto odróżnić od pojęcia „sprawy” w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym kontekście znaczenie takie nie jest mu przypisywane¹⁵.

Omawiane zadania publiczne realizowane są przez samorząd gminny na podstawie przyznanych mu w ustawie kompetencji. Samo pojęcie „kompetencji” nie występuje w przepisach prawa. Doktryna natomiast definiuje je jako zespół praw (uprawnień) i obowiązków organu obejmujących formy prawne działania głównie o charakterze władczym, inaczej jako formy prawne realizacji zadań samorządu¹⁶. Wskazywane są one jedynie częściowo w ustawach samorządowych poprzez określenie wyłącznej właściwości organu¹⁷. Ustawy te nie definiują jednak form prawnych przewidzianych do wykonania danego zadania. W orzecznictwie¹⁸ wskazuje się na art. 7 ust. 1 u.s.g. jako rozumianą w ten sposób normę kompetencyjną. Jednak przepis ten określa zaledwie zakres zadań wykonywanych na rzecz

¹¹ T. BĄKOWSKI, „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, „zadania własne gminy”, „zakres działania gminy” oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] *Studia prawno-administracyjne. Księga jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2 (2012), s. 45-46.

¹² J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 231.

¹³ LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 143.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 507/14, LEX Nr 1498465.

¹⁵ ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, s. 231.

¹⁶ LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 143; ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, s. 230.

¹⁷ LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 145.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1096/11, LEX Nr 1217247.

gminny, który swoim katalogiem obejmuje również zadanie zaopatrzenia w nośniki energii w ust. 1 pkt 3 art. 7 u.s.g.; nadal nie wskazuje jednak form prawnych realizacji tych zadań. Formy te określone są w prawie materialnym¹⁹, przede wszystkim w art. 19 i art. 20 u.p.e. Unormowania te określają czynności, do których zobowiązany jest w tym zakresie wójt, (ewentualnie burmistrz, czy prezydent miasta) oraz rada gminy.

Kompetencje jako formy prawne realizacji zadań publicznych nie mogą być przenoszone na inny podmiot, chyba że ustawa tak stanowi²⁰. W przypadku zadania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe ustawa – Prawo energetyczne, wskazująca kompetencje organów gminy w tym zakresie, nie przewiduje możliwości realizacji tego zadania przez inne organy publiczne. Przykładowo ustawa zastrzega kompetencję sporządzenia projektu założeń do planu zaopatrzenia do właściwości organu jednoosobowego, jakim jest wójt, zatem czynności tej nie może wykonać np. rada gminy. Podział kompetencji w ten sposób uzasadniony jest charakterem określonych organów i służyć ma zaprowadzeniu określonego porządku. Natomiast w sytuacji dokonania czynności prawnej przez organ niewłaściwy, nieuprawniony, mamy do czynienia z nieważnością podjętej czynności²¹.

Z punktu widzenia doktryny, zadanie zaopatrzenia w nośniki energii jest niewątpliwie zadaniem publicznym. Za jego realizację odpowiedzialne są właściwe podmioty publiczne wskazane przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Podstawą ich realizacji są kompetencje przyznane tym podmiotom, głównie przez ustawę – Prawo energetyczne.

2. CHARAKTER ZADAŃ GMINY W ZAKRESIE ZAOPATRZENIA W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE

Zadania publiczne można zaliczyć na podstawie kryteriów wskazanych w ustawach samorządowych do kategorii zadań własnych albo zleconych. Zada-

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 843/12, LEX Nr 1218321: „Każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. winien być potwierdzony i uszczegółowiony w ustawie odrębnej, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym zadania gminy”. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2015, sygn. akt I OSK 2343/14, LEX nr 1753339: „przepis art. 7 ust. 1 u.s.g., określający zakres spraw należących do zadań własnych gminy: «sam w sobie nie kreuje określonych uprawnień i nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania»”.

²⁰ LEONSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 145.

²¹ Tamże, s. 146.

nia własne definiuje art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jako „zadanie publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. Podobnie odnosi się do tego rodzaju zadań art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowiąc, iż mają one na celu „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”.

W doktrynie zwraca się uwagę, iż określenie „zaspokajanie” pojawiające się w obu przytoczonych przepisach ma w przypadku zadań własnych kluczową rolę i stanowi wytyczną działań gminy. W tym kontekście pojęcie „czynności zaspokajania potrzeb publicznych” rozumiane jest jako czynności rzeczywiście czyniące zadość potrzebom społeczności lokalnej. Gmina wykonując zadania własne powinna zatem podejmować konkretne działania zmierzające do zaspokojenia określonych potrzeb, a nie jedynie przewidywać potencjalne rozwiązania dla problemów mogących pojawić się w przyszłości²².

Przyjmuje się, że kryterium wyodrębniania zadań własnych jest sposób ich wykonywania. Jeżeli określone zadanie nie musi być wykonywane w sposób jednolity i według tych samych zasad na obszarze całego kraju, można je zaliczyć do zadań własnych danego samorządu. Jeżeli natomiast dane zadanie musi być zrealizowane według jednolitych reguł i w sposób zestandaryzowany na terenie całego kraju, zalicza się je do zadań zleconych²³.

Konsekwencją zakwalifikowania zadania publicznego jako zadania własnego jest obowiązek jego realizacji przez gminę z wykorzystaniem własnych środków finansowych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Świadczy to o samodzielności gminy przy ich realizacji oraz zgodnie z Konstytucją RP (art. 165 ust. 2) podlega ochronie sądowej²⁴.

Zaopatrzenie w nośniki energii zaliczone zostało do zadań własnych gminy przez ustawę o samorządzie gminnym, której art.7 ust. 1 wskazuje katalog zadań własnych gminy, w ust. 3, wymienia omawiane zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Konkretyzacją przywołanego przepisu jest art. 18 ust. 1 u.p.e., który określa w sposób szczegółowy zadania własne gminy w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii. Do zadań tych ustawodawca zalicza:

- 1) planowanie i organizację zaopatrzenia w nośniki energii na obszarze gminy;
- 2) planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy;
- 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy;

²² ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, s. 200.

²³ STAHL, *Samorząd terytorialny*, s. 399.

²⁴ GONET, *Zakres swobody zawierania umów*.

4) planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

Regulacja zawarta w art. 18 ust. 1 u.p.e. wskazuje na szereg czynności przypisanych samorządowi gminnemu. Co do zasady, zadanie własne, jakim jest zaopatrzenie w nośniki energii, gmina wykonuje w zastępstwie państwa. Zadanie to zostało jej przekazane ze względu na jego charakter. Należy zwrócić uwagę, iż nie jest możliwe samodzielne wykonanie przez gminę wszelkich czynności wchodzących w skład tego obowiązku. Działania gminy skupiają się przede wszystkim na czynnościach planistycznych, natomiast czynności inwestycyjne będą w praktyce przekraczać możliwości finansowe tych podmiotów²⁵.

Omawiany przepis budzi wiele wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny. Po pierwsze dlatego, że zadania w nim wskazane są materią niepozostającą ze sobą w ściślejszym związku, poza jedynie wspólnym podmiotem (gminą) powołanym do ich realizacji²⁶. Wątpliwości co do racjonalności rozwiązania przyjętego w przepisie dotyczą także wyłączenia z obowiązków gminy organizacji oświetlenia miejsc publicznych i dróg, a jedynie nałożenie obowiązku planowania takich miejsc, podczas gdy obok wprowadzono obowiązek planowania i organizacji zaopatrzenia w nośniki energii na obszarze gminy²⁷. W tym zakresie gmina ma także ograniczone obowiązki finansowe, nie jest bowiem zobligowana do finansowania zaopatrzenia w nośniki energii.

Kolejne wątpliwości pojawiają się przy próbach zakwalifikowania wskazanych zadań. Doktryna nie przesądza jednoznacznie, czy należy te zadania traktować jako obowiązkowe, czy nieobowiązkowe, czyli fakultatywne²⁸. Do pierwszych z nich odnosi się art. 7 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że „ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy”. U podstaw tej regulacji leży próba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym²⁹. Zadania obowiązkowe to te, które muszą zostać zrealizowane, a ich zakres jest wyznaczony obszarem elementarnych potrzeb mieszkańców³⁰. Chodzi o zapewnienie zaspokojenia potrzeb o charakterze podstawowo-

²⁵ M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 487.

²⁶ Tamże, s. 473.

²⁷ K. ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd. Prawne uwarunkowania rozwoju energetyki lokalnej w Polsce*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 2012, s. 13-15; A. WALASZEK-PYZIOL, *Energia i prawo*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2002, s. 90.

²⁸ ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s.13.

²⁹ Z. NIEWIADOMSKI, W. GRZELCZAK, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 1990, s. 12-13.

³⁰ STAHL, OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, s. 34.

wym, których wspólnota gminna, zarówno jako poszczególne jednostki ją tworzące, jak i jako zbiorowość, nie jest w stanie zaspokoić samodzielnie. Zadanie obowiązkowe musi być zatem wykonane niezależnie od jakichkolwiek przeszkód politycznych, ekonomicznych czy społecznych. Stanowi to swoistą gwarancję dla obywateli, że ich istotne potrzeby życiowe zostaną zaspokojone³¹. W konsekwencji zakwalifikowania zadań jako obowiązkowych, gmina nie mogłaby uchylić się od ich realizacji, czy w jakikolwiek sposób obowiązku tego ograniczyć, ciężałby na niej obowiązek ich wykonania, a członkowi wspólnoty samorządowej (mieszkańcowi gminy) służyłoby roszczenie mające doprowadzić do rzeczywistej realizacji tych zadań³².

Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.s.g., zadania o charakterze obowiązkowym określone są poza ustawą samorządową. Najczęściej czyni się to w przepisach prawa materialnego. Takie rozwiązanie przyjął w przypadku zadania zaopatrzenia ustawodawca, umieszczając w omawianym wyżej art. 18 u.p.e. szczegółowe zadania gminy. W przepisie nie określono jednak wprost, że chodzi o zadania obowiązkowe.

Kwestię obowiązkowego charakteru zadania finansowania oświetlenia przez gminy zawartego w art. 18 ust. 1 pkt 3 u.p.e poruszył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r., w którym zestawiał wspomniane już art. 7 ust 2 u.s.g. z art. 18 u.p.e.³³ Sąd Najwyższy nie odnosi się co prawda do pozostałych zadań wymienionych w art. 18 u.p.e., poza kwestią obowiązku finansowania oświetlenia. Formuła, w jakiej dokonał analizy zadania wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić. Orzeczenie to mogłoby stanowić podstawę do stwierdzenia, iż pozostałe obowiązki wymienione w art. 18 u.p.e. będą miały taki sam charakter.

Doktryna i orzecznictwo także zwracają uwagę, iż zadanie gminy zawarte w art. 18 u.p.e. ma nie tylko charakter obowiązkowy, ale także że obowiązek ten jest bezwzględny. Bezwzględny charakter obowiązku wynika z odpowiedzialno-

³¹ ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, s. 232.

³² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2016, sygn. akt I ACa 1195/15, LEX Nr 2157885; NIEWIADOMSKI, GRZELCZAK, *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, s. 12-13.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 183/13, LEX Nr 1458712: Sąd Najwyższy stwierdza, iż „z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, wynika, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną, należą do zadań własnych gminy, przy czym ust. 2 art. 7 stanowi, że ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Art. 18 ust. 1 u.p.e. stanowi, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy”.

ści, jaką gmina ponosi za prawidłowe jego wykonanie³⁴, bowiem to samorząd gminny jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek osiągnięcia pewnego rezultatu, czyli zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii. Odpowiedzialność za efekt końcowy działań gminy w zakresie zaopatrzenia wynika z art. 7 u.s.g., który mówi o „zaspokajaniu” potrzeb mieszkańców gminy. Obowiązek samorządu nie może ograniczać się zatem jedynie do samego podjęcia próby realizacji powierzonego zadania.

Mówiąc o obowiązku zaopatrzenia w nośniki energii, należy również zwrócić uwagę na rozróżnienie pojęć „zaopatrzenia” i „dostarczania”. Rozróżnienia takiego dokonał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lutego 2002 r.³⁵ Podczas gdy pierwsza z wymienionych czynności należy do obowiązków ustawowych gminy przewidzianych przez art. 18 u.p.e., druga z nich, czyli dostarczanie energii, nie jest takim obowiązkiem. Zdaniem Sądu Najwyższego, istotą obowiązku zaopatrzenia w energię jest organizacja i planowanie tego zaopatrzenia³⁶. Wszelkie inne czynności, w tym dostarczanie nośników energii, są z tego zakresu wyłączone. Rozróżnienie obu pojęć widoczne jest także na gruncie ustawy Prawo energetyczne³⁷. Art. 3 pkt 8 u.p.e. definiuje zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe jako „procesy związane z dostarczaniem ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych do odbiorców”. Tym samym, na pojęcie „zaopatrzenia” składają się pewne procesy występujące poza procesem dostarczania, ale związane z nim, które w efekcie będą prowadziły do pobrania lub otrzymania paliwa bądź energii przez odbiorcę.

Zaopatrzenie w nośniki energii jako proces złożony zawiera w sobie szereg elementów. Zalicza się do nich m.in. procesy techniczne, infrastrukturalne, planowania inwestycyjnego, prognozowania przyszłego zapotrzebowania odbiorców na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Natomiast na czynności związane z dostarczaniem energii wskazuje się finansowanie zarówno procesów technicznych, jak i infrastrukturalnych³⁸. Stosownie do art. 18 u.p.e., finansowanie zaopatrzenia w energię nie należy do obowiązków gminy (obowiązek gminy to plano-

³⁴ WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 89; odmiennie: CZARNECKA, OGŁÓDEK, *Prawo energetyczne*, s. 474-475.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 1002/99, LEX Nr 53157.

³⁶ Tak również: P. ORZECH, M. STEFANIUK, *Komentarz do art. 18 ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, LEX Nr 302077.

³⁷ Ł. MĘLNARKIEWICZ, *Zaopatrzenie wspólnoty lokalnej w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, LEX 2014, Nr 208428.

³⁸ Tamże.

wanie i organizacja takiego zaopatrzenia). Dostarczanie zasobów finansowych będzie zatem ciążyło na podmiotach pozagminnych.

Mówiąc o działalności polegającej na zaopatrywaniu w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, należy również wskazać, że mamy do czynienia z zadaniem mającym charakter użyteczności publicznej. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.s.g., który stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 u.s.g. Zadania o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej³⁹ są to zadania, „których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Dlatego też w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, gmina będzie mogła podjąć się realizacji takiego zadania w ramach działalności gospodarczej na podstawie art. 9 ust. 2 u.s.g. Prowadzenie tego rodzaju działalności jest możliwe przez gminne osoby prawne i jednostki organizacyjne tej osobowości nieposiadające⁴⁰.

Charakter zadania zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i gazową nie jest jednoznacznie określony ani przez doktrynę, ani przez orzecznictwo. Niewątpliwie zadanie to jest zadaniem własnym gminy o charakterze użyteczności publicznej. Wątpliwości wzbudza przede wszystkim kwestia uznania je za zadanie obligatoryjne. Wydaje się jednak w związku z przytoczonymi wyżej argumentami, że należy uznać zadanie zaopatrzenia w nośniki energii za obowiązek gminy, mimo że obowiązkowi tego nie musi w całości wykonać samodzielnie.

3. REALIZACJA ZADANIA ZAOPATRZENIA W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE

Realizacja zadania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe jest operacją złożoną. Kompleksowość ta wynika z wielości i różnorodności czynności, które składają się na ten proces.

Zaopatrzenie w energię powierzono samorządowi gminnemu. Może on wykonywać powierzone zadania w dwojaki sposób. Po pierwsze, gmina może sama podjąć się realizacji zaopatrzenia jako zadania mającego charakter użyteczności

³⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 827 [dalej cyt.: u.g.k.].

⁴⁰ T. KOCOWSKI, *Współdziałanie gminy i przedsiębiorstwa energetycznego w zaopatrzeniu mieszkańców w paliwo energetyczne*, LEX Nr 82432/1; LEONSKI, *Zarys prawa administracyjnego*, s.149-150.

publicznej, czyli w ramach gospodarki komunalnej. Taka możliwość istnieje na podstawie art. 2 u.g.k., który wskazuje, iż działalność ta może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w dwóch formach: poprzez tworzenie samorządowego zakładu budżetowego⁴¹ (forma publicznoprawna) albo spółek prawa handlowego (spółki komunalne)⁴². Wówczas, zgodnie z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2015 r., działalność gminy będzie polegała na prowadzeniu nie tylko działalności niegospodarczej (jaką jest np. wykonywanie obowiązków planistycznych nałożonych na nią ustawą – Prawo energetyczne), ale także działalności gospodarczej w granicach określonych art. 9 ust. 2 u.s.g., czyli gdy taka działalność nie wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, chyba że odrębna ustawa na to zezwala. Dlatego też, jak zaznaczył Sąd Apelacyjny, „działanie polegające na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty może być kwalifikowane jako działalność gospodarcza, o ile jego przedmiot jest objęty zakresem takiej działalności”⁴³.

Drugi sposób realizacji obowiązków gminy uregulowany jest w art. 19 i art. 20 u.p.e. i zakłada znacznie bardziej ograniczoną rolę gminy. W tym przypadku, samorząd lokalny przy realizacji obowiązku zaopatrzenia w energię będzie współpracował z podmiotami prywatnoprawnymi, jakimi są przedsiębiorstwa energetyczne. W praktyce to właśnie te podmioty w znacznym stopniu realizują zadania z zakresu zaopatrzenia wspólnoty w nośniki energii. Zadania należące do podmiotów prywatnoprawnych to przede wszystkim zadania o charakterze technicznym, głównie wytwarzanie, przetwarzanie energii oraz jej przesył i dystrybucja. Pozostałe obowiązki związane m.in. z utrzymywaniem odpowiedniego stanu urządzeń energetycznych, ich budową, rozbudową, czy modernizacją mogą również w pewnym zakresie być realizowane przez przedsiębiorstwa prywatne uprawnione do tego, lecz będą wymagały ścisłej współpracy z gminą, na której terenie będą realizowane. Ponadto, przedsiębiorstwa energetyczne odgrywają także dużą rolę w procesie planowania przyszłych inwestycji oraz prognozowania zapotrzebowania odbiorców na różne rodzaje energii współpracując w tych kwestiach z gminami⁴⁴.

⁴¹ Możliwość realizacji tego zadania w formie zakładu budżetowego wynika także z art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

⁴² A. MALAREWICZ–JAKUBÓW, R. TANAJEWSKA, *Uczestniczenie państwa w obrocie gospodarczym na przykładzie przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw komunalnych*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, LEX 2014, Nr 203080.

⁴³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt I ACa 166/15, LEX Nr 1929539.

⁴⁴ MŁYNARKIEWICZ, *Zaopatrzenie wspólnoty lokalnej*.

Możliwość współpracy gmin i przedsiębiorstw energetycznych w realizacji zadania zaopatrzenia w energię przewidziana w art. 19 i art. 20 u.p.e jest uzasadniona i konieczna. Większość samorządów gminnych nie jest bowiem w stanie samodzielnie zrealizować w całości tak złożonego przedsięwzięcia. Wynika to przede wszystkim z ograniczonych środków finansowych, kadrowych i materialnych⁴⁵. Działania podmiotów pozagminnych w tej kwestii wynikają także z konstytucyjnej zasady pomocniczości, na podstawie której podmiotom pozagminnym należy powierzyć zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty tylko wtedy, gdy gmina nie może zagwarantować ich zaspokojenia⁴⁶.

Ar. 19 i art. 20 u.p.e. określają również formy prawne działania gminy w procesie realizacji zadania zaopatrzenia. Na ich podstawie, samorząd gminny ma do dyspozycji trzy formy niewładcze, jakimi są: założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe [dalej: założenia do planu], plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe [dalej: plan zaopatrzenia] oraz umowa z przedsiębiorstwami. Jedyną formą władczą przewidzianą w art. 20 ust. 3 u.p.e. jest uchwała rady gminy.

Pierwszym krokiem w celu realizacji zadania zaopatrzenia, zgodnie z art. 19 u.p.e., jest sporządzenie dwóch dokumentów planistycznych: projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), a następnie uchwalenie założeń do planu zaopatrzenia przez radę gminy. Dokumenty te muszą być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (lub studium)⁴⁷. Na etapie tworzenia projektu założeń przedsiębiorstwa energetyczne w ramach współpracy z gminami są zobowiązane udostępnić odpowiedniemu organowi tej jednostki swoje plany rozwoju (sporządzone na podstawie art. 16 u.p.e. i zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego), jak również własne propozycje niezbędne do opracowania tego projektu. Jednym z celów współpracy organu gminy z przedsiębiorstwami, wskazywanym w doktrynie, jest harmonizacja ich działań na obszarze gminy, co przekłada się bezpośrednio na efektywność realizacji zadania zaopatrzenia w energię⁴⁸. Założenia do planu, których uchwalenie jest obliga-

⁴⁵ CZARNECKA, OGŁÓDEK, *Prawo energetyczne*, s. 487 i 489.

⁴⁶ BĄKOWSKI „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, s. 42.

⁴⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2006 r., sygn. akt II CSK 207/06, LEX Nr 607564.

⁴⁸ WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 92.

toryjne⁴⁹, wiążą jedynie radę gminy⁵⁰, będąc tym samym aktem wewnętrznym nie są zatem wiążące dla m.in. przedsiębiorstw energetycznych⁵¹.

Krok drugi procesu planistycznego, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.e., ma charakter względnie obligatoryjny i następuje tylko wtedy, gdy zostaną spełnione przesłanki ustawowe, czyli gdy plany przedsiębiorstw energetycznych, o których w art. 16 u.p.e., nie zapewniają realizacji założeń do planów opisanych w kroku pierwszym⁵². W takim wypadku, organ wykonawczy gminy sporządza dwa dokumenty planistyczne: projekt planu zaopatrzenia (sporządzany na podstawie wcześniej uchwalonych założeń do planów). Na jego podstawie uchwalany jest przez radę gminy plan zaopatrzenia⁵³. Projekt planu nie może być zatem sprzeczny z założeniami do planu, co więcej, powinien uzupełniać lub konkretyzować jego postanowienia⁵⁴.

Treść projektu planu zaopatrzenia, który wskazano w kroku drugim, zawiera przede wszystkim propozycje pewnych rozwiązań nie nakładając przy tym żadnych obowiązków, dlatego wątpliwa jest możliwość zakwalifikowania takiego dokumentu jako aktu prawotwórczego.

Ponadto, należy zgodzić się z doktryną, iż sam plan zaopatrzenia ma także charakter niewiązący w stosunku do przedsiębiorstw energetycznych. Stanowi on zatem akt o charakterze wewnętrznym i wiąże wyłącznie organy samorządu gminnego. Wynika to z art. 20 ust. 5 u.p.e., który dopuszcza jako formę realizacji planu zaopatrzenia zawieranie umów z tymi przedsiębiorstwami. Plan może nie wywoływać zatem żadnych skutków prawnych. W efekcie, instrumentu tego (po-

⁴⁹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 kwietnia 2003 r., sygn. akt XVII Ame 57/02, LEX Nr 1727960; WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 91; CZARNECKA, OGLÓDEK, *Prawo energetyczne*, s. 483.

⁵⁰ Choć w tym przypadku pojawiają się w doktrynie wątpliwości, w jakim zakresie dokument ten wiąże gminę, w związku z obowiązkiem aktualizacji założeń do planów co najmniej raz na 3 lata, obowiązujący okres planowania 15-letniego nie jest realny, zob. W. PELC, *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, „Finanse Komunalne” 6 (2010), s. 41.

⁵¹ WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 93; CZARNECKA, OGLÓDEK, *Prawo energetyczne*, s. 485-486.

⁵² J. DUBIŃSKI, *Zadania własne gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny” 7-8 (2012), s. 136; ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s. 18-19.

⁵³ Pojawiają się w piśmiennictwie wątpliwości, co do celowości sporządzania planu zaopatrzenia w obliczu braku możliwości jego weryfikacji w ramach środków nadzorczych w sytuacji jego niezgodności z planem zagospodarowania przestrzennego, tym samym jego niezgodności z prawem lub też w sytuacji braku planu zagospodarowania. zob. A. LIPIŃSKI, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 5 (1998), LEX Nr 14732/2.

⁵⁴ WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 94.

dobnie jak założeń do planu) nie można zaliczyć do władczych form działania administracji (tym samym do aktów prawa miejscowego) nakładających obowiązki i prawa na ich adresatów⁵⁵.

Co więcej, należy zgodzić się, że plan zaopatrzenia powinien mieć charakter kompleksowy. Musi zatem dotyczyć wszystkich trzech nośników energii (ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych). Wynika to bezpośrednio z art. 20 u.p.e., który wyraźnie stanowi o jednym planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe⁵⁶. Dokument taki nie może zatem dotyczyć tylko jednego z nośników energii, a na terenie jednej gminy nie może obowiązywać więcej niż jeden taki plan.

Kolejnym instrumentem przeznaczonym do realizacji omawianego zadania gminy, przewidzianym przez art. 20 ust. 5 u.p.e. są umowy zawierane pomiędzy gminą a przedsiębiorstwami energetycznymi. Art. 20 ust. 6 u.p.e. wskazuje, że ta niewładcza forma właściwa dla prawa prywatnego jest głównym instrumentem realizacji zadania zaopatrzenia w energię i powinna skutecznie zapewnić jego wykonanie. Natomiast władcze formy prawa publicznego, jakimi są założenia do planu i plan zaopatrzenia, są instrumentami stosowanymi w razie nieskuteczności umowy⁵⁷.

Podobnie jak w przypadku założeń do planu oraz planów zaopatrzenia, ustawa – Prawo energetyczne nie określa także charakteru prawnego umów. Doktryna przyjmuje powszechnie, że chodzi o umowę cywilnoprawną oraz próbuje wskazać jej treść. Kontrakt ten powinien zatem wskazywać obowiązki przedsiębiorstwa, sposób uczestnictwa gminy w działaniach przedsiębiorstwa, zasady rozliczeń finansowych oraz sankcje finansowe ze niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania⁵⁸.

W ostatniej kolejności wskazany został w art. 20 ust. 6 u.p.e. – instrument, jakim jest uchwała podejmowana przez radę gminy w razie niemożności realizacji planu na podstawie umów z przedsiębiorcami. Uchwała ta ma wskazywać część planu zaopatrzenia, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne. Tym samym przesądza o tym, które postanowienia planu będą prawnie wiążące i o tym, iż sam plan nie posiada takiego charakteru⁵⁹. Choć przepis stanowi ogólnie o działaniach podejmowanych przez wszystkie podmioty na terenie

⁵⁵ ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s. 20-21; WALASZEK-PYZIOL, *Energia i prawo*, s. 95.

⁵⁶ M. SZYDŁO, *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, „Samorząd Terytorialny” 5 (2004), s. 50.

⁵⁷ ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s. 33-34.

⁵⁸ CZARNECKA, OGŁÓDEK, *Prawo energetyczne*, s. 488.

⁵⁹ ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s. 30.

gminy, jest oczywiste, że będzie odnosił się przede wszystkim do czynności przedsiębiorstw energetycznych, gdyż ich rola w tym przypadku jest największa. Samorząd nie może jednak wprost nakładać konkretnych obowiązków na te podmioty, może natomiast wyznaczyć przedsiębiorstwom granice działania w sposób negatywny. Dopuszczalne jest zatem wskazanie działań, jakie przedsiębiorstwa mogą podjąć w ramach realizowanych przedsięwzięć, tak, aby były one zgodne ze wskazaną częścią planu zaopatrzenia⁶⁰. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, intencją ustawodawcy było nadanie omawianej uchwale charakteru „przepisów gminnych” w rozumieniu art. 40 u.s.g., mimo że ustawa – Prawo energetyczne wprost o tym nie przesądza⁶¹.

Można zauważyć, że realizacja zadania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe absorbuje wiele podmiotów. W proces realizacji zadania, ze względu na jego złożoność, zaangażowane są po pierwsze podmioty publiczno-prawne, czyli samorządy gminne. Odpowiadają one przede wszystkim za kwestie planistyczne i organizacyjne. Kolejnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację zaopatrzenia są podmioty prywatnoprawne, czyli przedsiębiorstwa energetyczne. Sprawna i skuteczna realizacja omawianego zadania jest zatem uzależniona od czynności obu grup podmiotów harmonijnie współpracujących ze sobą i wzajemnie uzupełniających swoje działania.

PODSUMOWANIE

Zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest zdaniem niezwykle istotnym, przede wszystkim z punktu widzenia indywidualnego odbiorcy, bowiem zabezpiecza jedno z jego podstawowych potrzeb. Dlatego też sprawność i niezawodność tego procesu są kwestiami kluczowymi. Z tego powodu ustawodawca przewidział ścisłą współpracę pomiędzy podmiotami powołanymi do wykonania tego zadania. Współpraca ta ma polegać przede wszystkim na uzgadnianiu aktów planistycznych oraz zawieraniu koniecznych umów.

Realizacja zadania zaopatrzenia w nośniki energii powierzona została w pierwszej kolejności gminie, a więc podmiotowi publicznemu, lecz jej czynności zazwyczaj ograniczają się do czynności planowania i organizowania. Przyznanie samorządowi gminnemu takich kompetencji ma na celu koordynację działań dokonywanych przez te jednostki z działaniami przedsiębiorstw energetycznych. Rola gminy w procesie realizacji obowiązku zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną

⁶⁰ WALASZEK-PYZIOŁ, *Energia i prawo*, s. 96-97.

⁶¹ LIPIŃSKI, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*.

i paliwa gazowe sprowadza się zatem głównie do roli podmiotu koordynującego. Podmiot ten ma, co prawda, możliwość podejmowania innych czynności zmierzających do realizacji tego obowiązku samodzielnie i w całości, może bowiem powoływać zakłady budżetowe, czy spółki prawa handlowego (spółki komunalne), jednak w większości przypadków to przedsiębiorstwa energetyczne wykonują znaczną część zadań związanych z zaopatrzeniem. Samorząd gminny nie jest bowiem w stanie zrealizować własnymi siłami i środkami tego obowiązku na wszystkich etapach.

Podział zadań w ten sposób wynika z tego, że przedsiębiorstwa energetyczne jako instytucje wyspecjalizowane są lepiej przygotowane w sposób techniczny, logistyczny, czy finansowy do wykonywania czynności zaopatrzenia w różnego rodzaju nośniki energii. W wyniku dużego zaangażowania i aktywności przedsiębiorstw na tym polu zostały na nie, jako na podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej, nałożone obowiązki publicznoprawne dotyczące czynności wykonywanych w ramach realizacji tego zadania. Takie rozwiązanie ma znaczenie z punktu widzenia regulacji i nadzoru sprawowanych przez państwo nad działaniami przedsiębiorstw, które prowadzą do zaspokojenia mieszkańców gminy w nośniki energii, czyli nad działaniami niezwykle donośnymi w skutkach.

W obliczu roli, jaką odgrywają przedsiębiorstwa energetyczne w kwestii zaopatrzenia należy zgodzić się ze stanowiskiem, że powinny mieć one możliwość wpływania na tworzenie przez gminy instrumentów kształtowania polityki zaopatrzenia. Samorząd gminny może bowiem w dużym stopniu wpływać na inwestycje planowane przez przedsiębiorstwa, natomiast wzajemność w tej kwestii nie jest ustawowo przewidziana⁶². Oczywiście jest, że procesu zaopatrzenia w nośniki energii nie można w całości powierzyć podmiotom prywatnoprawnym. Znaczenie tego zadania w zaspokajaniu potrzeb ludności jest zbyt duże, aby państwo mogło zrezygnować z kontroli nad nim i umożliwić decydowanie w całości w tak kluczowej kwestii podmiotom zewnętrznym. Jednakże należałoby rozważyć poszerzenie kompetencji przedsiębiorstw energetycznych we wspomnianym procesie planowania inwestycji.

⁶² ZIEMSKI, *Energetyka a samorząd*, s. 40.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 827.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 1002/99, LEX Nr 53157.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2006 r., sygn. akt II CSK 207/06, LEX Nr 607564.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 183/13, LEX Nr 1458712.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt I ACa 166/15, LEX Nr 1929539.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt I ACa 1195/15, LEX Nr 2157885.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 843/12, LEX Nr 1218321.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1096/11, LEX Nr 1217247.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2343/14, LEX Nr 1753339.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 507/14, LEX Nr 1498465.
- Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 kwietnia 2003 r., sygn. akt XVII Ame 57/02, LEX Nr 1727960.

LITERATURA

- BAKOWSKI Tomasz: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, „zadania własne gminy”, „zakres działania gminy” oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] *Studia prawnoadministracyjne. Księga jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, *Gdańskie Studia Prawnicze 2* (2012), s. 39-48.
- CZARNECKA Marzena, OGLÓDEK Tomasz: *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012.
- DUBIŃSKI Jan: *Zadania własne gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe*, *Samorząd Terytorialny 7-8* (2012), s. 136-148.
- GONET Wojciech: *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, LEX 2011, Nr 127967.

- KOCOWSKI Tadeusz: Współdziałanie gminy i przedsiębiorstwa energetycznego w zaopatrzeniu mieszkańców w paliwo energetyczne, LEX Nr 82432/1.
- LEOŃSKI Zbigniew: Zarys prawa administracyjnego, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2006.
- LIPIŃSKI Aleksander: Niektóre problemy nowego prawa energetycznego, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 5 (1998), LEX Nr 14732/2.
- MALAREWICZ–JAKUBÓW Agnieszka, TANAJEWSKA Renata: Cel działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw komunalnych, [w:] Skarb Państwa a działalność gospodarcza, red. A. Kidyba, LEX 2014, Nr 203080.
- MŁYNARKIEWICZ Łukasz: Zaopatrzenie wspólnoty lokalnej w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, [w:] Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, red. M. Stec, K. Małysa–Sulińska, LEX 2014, Nr 208428.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt, GRZELCZAK Włodzimierz: Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 1990.
- ORZECH Piotr, STEFANIUK Marek: Komentarz do art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, [w:] Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, s. 118-139.
- PELC Weronika: Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian, *Finanse Komunalne* 6 (2010), s. 39-43.
- STAHL Małgorzata, OLEJNICZAK–SZAŁOWSKA Ewa: Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia, Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej 1994.
- STAHL Małgorzata: Cele publiczne i zadania publiczne, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2007, s. 95-117.
- STAHL Małgorzata: Samorząd terytorialny, [w:] Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, wyd. 4, Warszawa: Difin 2009, s. 343-430.
- SZYDŁO Marek: Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy, *Samorząd Terytorialny* 5 (2004), s. 50-66.
- WALASZEK–PYZIOŁ Anna: Energia i prawo, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2002.
- ZIEMSKI Krystian: Energetyka a samorząd. Prawne uwarunkowania rozwoju energetyki lokalnej w Polsce, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 2012.
- ZIMMERMANN Jan: Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa: Wolters Kluwer 2012.

ZAOPATRZENIE W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE JAKO ZADANIE GMINY

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest charakterystyka zadania gminy polegającego na zaopatrzeniu społeczności lokalnej w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W pierwszej kolejności przybliżone zostało pojęcie zadania gminy w ogólności. Następnie w opracowaniu przedstawiono w sposób szczegółowy charakter zadania zaopatrzenia, różnorodne jego ujęcia przez doktrynę i próby kwalifikacji. W dalszej kolejności dokonano omówienia instrumentów prawnych służących do jego realizacji. W tej części zwrócono uwagę przede wszystkim na rolę samorządu gminnego w rea-

lizacji procesu zaopatrzenia, ale także na rolę przedsiębiorstw energetycznych, które towarzyszą gminom w tym przedsięwzięciu.

Przedsiębiorstwa energetyczne wykonują istotne działania w tym procesie, szczególnie w kwestiach technicznych, natomiast czynności gminy ograniczają się głównie do planowania i organizowania zaopatrzenia w nośniki energii. Ważną kwestią jest rozgraniczenie, które z tych działań należy do domeny zadań podmiotu publicznoprawnego, jakim jest gmina, a które do domeny podmiotu prywatnoprawnego, czyli przedsiębiorstw energetycznych.

Słowa kluczowe: prawo energetyczne; samorząd gminny; przedsiębiorstwa energetyczne

SUPPLY OF HEAT, ELECTRICITY AND GAS FUELS AS A TASK OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT

Summary

The present article introduces the characteristics of one of the tasks of the municipality which is supplying the inhabitants of the municipality with heat, electricity and gas fuels. First, the notion of the tasks of the municipality is outlined. Next, the article presents the detailed characteristics of the task of the municipality which is the supply of heat, electricity and gas fuels, as well as the different doctrinal qualifications and points of view on that matter. The paper then focuses on legal instruments that are used to accomplish the task. This part provides an analysis of the role of municipality as well as the function of energy companies who also play the significant role supporting the local governments in the accomplishment of the task.

The function of energy companies is meaningful in the area of supply of the energy, they are responsible in particular for technical matters while the duties of the municipalities are limited mostly to planning and organizing of the supply. It is crucial to differentiate the tasks belonging to the domain of the local government from those belonging to the energy companies.

Key words: energy law; local government; energy companies