

Dagmara Dragan

Obowiązki gminy i przedsiębiorstw energetycznych w zakresie planowania energetycznego w kontekście eksurbanizacji

Wstęp

Eksurbanizacja i suburbanizacja to procesy urbanizacyjne charakteryzujące się ruchem migracyjnym mieszkańców miast w kierunku przedmieść i obszarów wiejskich. Suburbanizacja oznacza proces gwałtownego rozwoju suburbiów na gruntach rolnych, w konsekwencji którego dochodzi do przekształcenia się zwartych przestrzeni miast w rozluźnione zespoły jednostek osadniczych i do łączenia się ze sobą sąsiadujących aglomeracji. Z kolei eksurbanizacja oznacza proces poszerzania się, rozlewania terytorium miasta na obszary o mniej intensywnej urbanizacji, takie jak przedmieścia czy przylegające do miast obszary wiejskie. Eksurbanizacja określana jest jako najbardziej szkodliwy i kontrowersyjny pod względem racjonalnego zagospodarowania przestrzeni proces¹, w jej wyniku zmniejsza się gęstość zaludnienia miasta, zaciera się również granica między miastem a przedmieściami. Literatura przedmiotu dowodzi, że po transformacji ustrojowej w 1989 r. można zaobserwować w Polsce wzmożony ruch migracyjny ludności w kierunku przedmieść i obszarów wiejskich, co połączone jest jednocześnie ze spadkiem liczby mieszkańców miasta centralnego². Konsekwencją tego zjawiska jest tworzenie obszarów zabudowy trudnych do obsługi infrastrukturą techniczną i usługową. Budowa nowych osiedli z dala od dotychczasowej zabudowy powoduje konieczność rozwoju infrastruktury energetycznej w celu zapewnienia dostępu do energii mieszkańcom. Należy jednak zauważyć, że budowa takiej infrastruktury jest kosztowna, a często, z uwagi na usytuowanie nowej zabudowy mieszkaniowej czy charakterystykę sieci energetycznej w danym obszarze, utrudniona. W związku z tym trzeba rozważyć, czy w każdym przypadku istnieje obowiązek podłączenia do infrastruktury energetycznej nowej zabudowy i kto ten obowiązek powinien zrealizować. W niniejszym artykule dokonano analizy obowiązków organów gminy oraz przedsiębiorstw energetycznych w zakresie planowania energetycznego. Wskazano, w jakim zakresie podmioty te są zobowiązane zaplanować rozwój infrastruktury energetycznej, przeanalizowano także, w jakich przypadkach są one zobowiązane do budowy lub modernizacji tej infrastruktury w celu zapewnienia

¹ A. Maciejewska, *Suburbanizacja w strefie metropolitalnej Warszawy jako zagrożenie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, A. Maciejewska (red.), Warszawa 2012, s. 309.

² A. Maciejewska, *Suburbanizacja w strefie metropolitalnej Warszawy...*

mieszkańcom gminy rzeczywistego dostępu do ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, ze szczególnym uwzględnieniem zabudowy znajdującej się na terenach o słabo rozwiniętej infrastrukturze.

Obowiązki gminy w zakresie planowania energetycznego

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej jako: u.p.z.p.) w przypadku sytuowania nowej zabudowy uwzględnienie wymagań ład przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Lokalizowanie zabudowy na innych terenach następować powinno tylko w sytuacji braku przestrzeni na obszarach o takiej strukturze, przy czym w pierwszej kolejności nowa zabudowa powinna powstawać na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz w sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatne dla nowej, planowanej zabudowy. Organy gminy powinny kierować się powyższymi dyrektywami, gdy uchwalają one studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązkiem organów gminy jest więc zadbanie o to, aby nowa zabudowa lokalizowana była w pierwszej kolejności na obszarze o rozwiniętej infrastrukturze lub na terenach, na których budowa tej infrastruktury będzie najmniej uciążliwa i będzie wiązać się z najniższymi kosztami. Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ (dalej jako: u.s.g.) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz. Doprecyzowaniem tej regulacji jest art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (dalej jako: PE)⁵, zgodnie z którym do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należą między innymi planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy oraz planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.

rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Zgodnie z poglądem doktryny, zadania te należą do obowiązkowych zadań własnych gminy⁶, co oznacza, że w przypadku braku ich realizacji członkom wspólnoty samorządowej przysługuje określone roszczenie realizowane w formie skargi na bezczynność organów gminy składanej zgodnie z art. 101a u.s.g. Obowiązek planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz polega na przygotowaniu przez gminę projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (dalej także jako: Projekt założeń) oraz, w określonych przypadkach, samego planu (dalej także jako: Plan zaopatrzenia). Projekt założeń do Planu zaopatrzenia jest obowiązkowy dla każdej gminy. Uchwalany jest on przez radę gminy po wcześniej przeprowadzonym procesie konsultacji. Projekt założeń uważa się za dokument strategiczny, bowiem zgodnie z art. 19 ust. 2 PE sporządza się go na okres co najmniej 15 lat, a aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Projekt założeń ma ściśle określoną treść, wynikającą z art. 19 ust. 3 PE – obejmuje ona ocenę aktualnego stanu zaopatrzenia w nośniki energetyczne w gminie oraz plan przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie tych nośników, wykorzystania ich nadwyżek (ze szczególnym uwzględnieniem energii ze źródeł odnawialnych) i stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. W Projekcie założeń określa się również zakres współpracy z innymi gminami. Projekt założeń przygotowany jest we współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi, które na podstawie art. 19 ust. 4 PE mają obowiązek udostępnienia gminie nieodpłatnie swoich planów rozwoju w zakresie, w jakim dotyczą gminy oraz przedstawienia propozycji niezbędnych do opracowania projektu założeń. Plany rozwoju, które udostępniane są gminie w celu przygotowania Projektu założeń, obejmują między innymi informacje dotyczące przewidywanego zakresu dostarczania paliw gazowych lub energii oraz planowanych przedsięwzięć w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci i planowanych nowych źródeł paliw gazowych lub energii, niezbędne jest więc odpowiednie skoordynowanie zapisów tych dokumentów. Zgodność ich treści zagwarantowana została przez ustawodawcę, który nałożył obowiązek w tym zakresie na przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie art. 16 ust. 12 pkt. 2 PE, zgodnie z którym przedsiębiorstwa energetyczne są obowiązane współpracować z podmiotami przyłączonymi do sieci oraz z gminami w szczególności poprzez zapewnienie spójności pomiędzy planami przedsiębiorstw energetycznych i założeniami, strategiami oraz planami, o których mowa w art. 19 i art. 20 PE. Nie sprecyzowano jednak charakteru działań, jakie podjąć ma przedsiębiorstwo

⁶ P. Orzech, M. Stefaniuk, *Komentarz do art. 20 ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, Z. Muras, M. Swora (red.), wyd. 2.

energetyczne, aby zapewnić spójność między opisywanymi dokumentami. Jednym z nich mogą być przykładowo przekazywane gminie przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie art. 19 ust. 4 PE propozycje niezbędne do opracowania Projektu założeń, choć i tu ustawodawca nie dookreślił ich zakresu ani charakteru – dawać to może przedsiębiorstwu energetycznemu możliwość ograniczenia się wyłącznie do wskazania, że w Projekcie założeń należy uwzględnić zapisy planu rozwoju przedsiębiorstwa, ewentualnie możliwość powielenia w ramach formułowanych propozycji zapisów planu rozwoju. Zgodnie z art. 19 ust. 6–8 PE Projekt założeń podlega konsultacjom. Uwagi do projektu składać mogą osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy. Za osoby zainteresowane uznać należy z pewnością mieszkańców gminy, którym zależy na powstaniu odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej zaopatrzenie budynków mieszkalnych w dostęp do energii. Wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu rozpatrywane są przez radę gminy w trakcie jego uchwalania. Zagwarantowanie mieszkańcom gminy wpływu na treść Projektu założeń pozwala na realizację ich praw w zakresie zaopatrzenia w energię. Jak już wskazano, Projekt założeń jest dokumentem strategicznym, przygotowywanym z założeniem wieloletniej perspektywy czasowej. W związku z tym, jak podkreśla P. Karwacki, Projekt założeń jest dokumentem o specyficznych cechach – jest on kompleksowym zarówno pod względem terytorialnym, jak i czasowym programem działania w zakresie zaopatrzenia w energię i paliwa, a także jest on nadrzędny w stosunku do innych dokumentów planistycznych, wyznacza ramy ich przygotowania⁷. Jeśli chodzi o poglądy na charakter prawny tego dokumentu, to doktryna nie jest w tym zakresie zgodna. Niektórzy badacze wskazują na jego powiązanie z planami zagospodarowania przestrzennego – Projekt założeń jako dokument uszczegóławiający w stosunku do planu zagospodarowania powinien być uznany za wiążący⁸. Z kolei według innych przedstawicieli doktryny Projekt założeń ma na celu jedynie wskazanie organom gminy celów w zakresie polityki energetycznej i sposobu ich realizacji, a ponadto stwierdzają oni, iż Projekt założeń jest *aktem administracyjnym o charakterze wewnętrznym zawierającym wytyczne działania dla*

⁷ P. Karwacki, [w:] *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, M. Przybyła (red.), Wrocław 2001, s. 128–129.

⁸ E. Stawicki, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak (red.), Warszawa 2003, s. 173.

podmiotów wchodzących w skład struktury administracji publicznej⁹. Podnoszone są także głosy, zgodnie z którymi Projekty założeń jako plany gospodarcze należy zakwalifikować do aktów stosowania prawa, których celem jest konkretyzacja norm ustawowych i wyznaczają one konkretne zadania do bezwarunkowej realizacji¹⁰. Ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji za brak realizacji Projektu założeń; należy jednak jeszcze raz przypomnieć, że zadania z zakresu planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe są obowiązkowymi zadaniami własnymi gminy. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że mimo sporu w doktrynie odnośnie charakteru prawnego Projektu założeń, a w szczególności jego wiążącej mocy, mieszkańcy gminy mogą domagać się od jej organów realizacji Projektu założeń w związku z tym, iż zadania z zakresu planowania energetycznego są obowiązkowymi zadaniami gminy. Zgodnie z treścią Projektu założeń określoną w art. 19 ust. 3 pkt. 2 PE mieszkańcy gminy mogą się domagać realizacji przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, przyjętych założeń w zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. Charakter Projektu założeń nie daje jednak mieszkańcom gminy możliwości domagania się budowy czy modernizacji określonej infrastruktury, bowiem dokument ten nie obejmuje swoim zakresem planów w zakresie budowy infrastruktury czy dostarczania paliw lub energii. Organy gminy posiadają jeszcze jeden obowiązek, mianowicie obowiązek przygotowania planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zgodnie z art. 20 PE. Obowiązek ten aktualizuje się jednak wyłącznie w przypadku, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych operujących na terenie gminy nie zapewniają realizacji założeń przyjętych przez organy gminy w Projekcie założeń. Regulacja ta jako kolejna wskazuje na potrzebę zachowania komplementarności między Projektem założeń a Planami rozwoju – w przypadku braku skoordynowania tych dokumentów organy gminy obciążone zostają dodatkowymi obowiązkami, które obejmują nie tylko samo przygotowanie i uchwalenie Planu zaopatrzenia, ale także realizację jego ustaleń – obowiązek przygotowania i realizacji Planu zaopatrzenia należy, podobnie jak w przypadku Projektu założeń, uznać za zadanie obowiązkowe gminy. Należy przy tym zauważyć, że są to obowiązki daleko idące, bowiem na podstawie art. 20 ust. 2 PE organy gminy

⁹ M. Domagała, *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna*, J. Łukasiewicz (red.), Rzeszów 2008, s. 204.

¹⁰ M. Szydło, *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, Samorząd terytorialny 2004, nr 5, s. 58–59.

są zobowiązane ująć w Planie zaopatrzenia między innymi propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wraz z uzasadnieniem ekonomicznym oraz ze wskazaniem harmonogramu realizacji i finansowania tych zadań. Przy tym, jak wskazuje się w doktrynie, określenie źródła finansowania tych przedsięwzięć musi mieć charakter realny, w związku z czym to gmina pod względem organizacyjnym i finansowym przejmuje obowiązek realizacji i finansowania budowy oraz rozbudowy sieci na potrzeby przyłączenia¹¹. Zgodnie z art. 20 ust. 5 PE gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi w celu realizacji planu zaopatrzenia. Pomimo opisanego charakteru Planu zaopatrzenia i realizacji zadań w nim ujętych, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że zaopatrzenie wspólnoty w energię elektryczną i ciepłą oraz paliwa gazowe jest co prawda zadaniem własnym gminy, ale o charakterze nieobowiązkowym, zaś istota realizacji tego zadania przez gminę sprowadza się do planowania i organizacji¹². Nie można do końca zgodzić się z tym poglądem Sądu Najwyższego. Już sama ustawa – Prawo energetyczne w swoim art. 20 wskazuje, że jeśli Plany rozwoju przyjmowane przez przedsiębiorstwa energetyczne funkcjonujące na terenie gminy nie zapewniają odpowiedniego planowania w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, organy gminy uchwalają Plan zaopatrzenia, który powinien być przez gminę realizowany, w tym realizowany za pomocą umów zawieranych z przedsiębiorstwami energetycznymi na podstawie art. 20 ust. 5 PE. Zgodzić należy się z Ł. Rozmysłowskim, który stwierdza, że w przypadku, gdy na lokalnym rynku występują niedobory w zakresie dostaw określonego nośnika energetycznego, aktualizuje się obowiązek faktycznego zapewniania dostaw ciepła, energii elektrycznej i paliwa gazowego przez gminę¹³. Zazwyczaj będą to sytuacje, w których na rynku lokalnym nie występuje żadne przedsiębiorstwo będące w stanie realizować dostawy energii do odbiorców. Jak trafnie stwierdza Rozmysłowski, obowiązek gminy w zakresie realizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinien obejmować jedynie zakres różnicy pomiędzy potencjałem istniejącego na rynku przedsiębiorcy energetycznego a przewidywanymi niedoborami w zakresie dostaw¹⁴.

¹¹ P. Orzech, M. Stefaniuk, *Komentarz do art. 20 ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, Z. Muras, M. Swora (red.), wyd. 2.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 1002/99.

¹³ Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, Samorząd terytorialny 2017, nr 10, s. 63.

¹⁴ Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania własnego gminy...*

Obowiązki planistyczne przedsiębiorstw energetycznych

Na podstawie art. 16 ust. 1 PE przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do sporządzenia planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię (dalej jako: Plan rozwoju). Plan ten sporządzany jest w perspektywie co najmniej trzyletniej i obejmuje między innymi przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych lub energii, przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz planowanych nowych źródeł paliw gazowych lub energii, w tym instalacji odnawialnego źródła energii, a także przewidywany sposób finansowania i harmonogram inwestycji. Zgodnie z art. 16 ust. 10 PE Plan rozwoju zapewniać ma długookresową maksymalizację efektywności nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat za dostarczanie paliw gazowych lub energii, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości ich dostarczania. Obowiązkiem przedsiębiorstw energetycznych, wyrażonym w art. 16 ust. 12 PE, jest współpraca przy sporządzaniu projektu Planu rozwoju z podmiotami przyłączonymi do sieci oraz z gminami. W szczególności przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do przekazywania podmiotom przyłączonym do sieci, na ich wniosek, informacji o planowanych przedsięwzięciach, a także do zapewnienia spójności pomiędzy planami przedsiębiorstw energetycznych i Projektem założeń oraz Planem zaopatrzenia, które uchwalane są przez organy gminy. Należy się zgodzić z Tatariewiczem, że obowiązek zapewnienia spójności pomiędzy tymi dokumentami spoczywa na przedsiębiorstwie energetycznym, a nie na organach gminy¹⁵, w związku z czym w przypadku rozbieżności między nimi, to przedsiębiorstwo energetyczne będzie zmuszone dostosować treść Planu rozwoju do treści Projektu założeń lub Planu zaopatrzenia. O ile niesporządzenie Planu rozwoju i nieprzedłożenie go Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki do uzgodnienia podlega sankcji zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt. 31 PE, o tyle sama treść tego dokumentu nie jest dla przedsiębiorstw energetycznych wiążąca i ma charakter orientacyjny¹⁶. Niemniej jednak Plan rozwoju wywiera pośredni wpływ na wysokość taryf przedsiębiorstw energetycznych – jeśli prowadzone inwestycje znajdują uzasadnienie w Planie rozwoju uzgodnionym wcześniej z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, to organ ten nie powinien odmówić uznania za uzasadnione kosztów związanych z realizacją tych inwestycji.

¹⁵ P. Tatariewicz, *Współpraca przedsiębiorstw energetycznych i gmin w świetle art. 16 ust. 12 ustawy – Prawo energetyczne*, Przegląd Prawa i Administracji 2014, t. XCVIII, s. 213.

¹⁶ M. Czarnačka, T. Ogiódek, *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 16*, Legalis 2012.

Jak wskazuje sam Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w jednym ze swoich stanowisk, uzgodnienie Planu rozwoju oznacza, że zatwierdzona przez ten organ taryfa zapewniać ma środki finansowe na realizację zamierzeń wskazanych w Planie rozwoju zarówno imiennie, jak i obszarowo¹⁷. Tezę tę potwierdził również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁸. Zastanowić się należy nad wpływem treści Planu rozwoju na obowiązek przyłączenia odbiorcy do sieci przez przedsiębiorstwo energetyczne. Co do zasady, ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci – obowiązek ten wynika z art. 7 ust. 1 PE; aktualizuje się on jednak tylko, gdy spełnione są następujące przesłanki¹⁹:

- istnieją warunki techniczne i ekonomiczne przyłączenia do sieci i dostarczania paliw lub energii,
- podmiot żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru,
- podmiot żądający zawarcia umowy dysponuje tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane.

Szczególną uwagę należy zwrócić na pierwszą z wymienionych przesłanek, tj. istnienie technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci. Brak zdefiniowania przez ustawodawcę tych warunków powoduje, że przedsiębiorstwo energetyczne posiada szerokie możliwości w zakresie ich interpretacji. Jak wskazuje się w literaturze, brak warunków technicznych oznacza obiektywną, techniczną przeszkodę o charakterze trwałym, której nie da się usunąć pomimo podjętych prób – przesłankę tę ocenia się przy uwzględnieniu ewentualnej konieczności budowy lub rozbudowy infrastruktury energetycznej. Z kolei, jak wskazano w wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: SOKiK), brak warunków ekonomicznych powinien występować wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, czyli wtedy, gdy obiekt odbiorcy położony jest w znacznej odległości od sieci lub w miejscu szczególnie trudno dostępnym²⁰. W kontekście przywołanej tezy wyroku SOKiK

¹⁷ Stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 3/2009 z dnia 4 lutego 2009 r. w sprawie postępowania w przypadku odmów przyłączenia do sieci gazowych z powodu braku warunków ekonomicznych, s. 2.

¹⁸ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 lutego 2007 r., sygn. akt XVII AmE 61/06 (niepubl.).

¹⁹ Z. Muras, *Komentarz do art. 7 ustawy – Prawo energetyczne*, [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1–11s*, Z. Muras, M. Swora (red.), wyd. 2.

²⁰ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 września 2002 r., sygn. akt XVII AmE 100/01.

szczególnie istotne jest doprecyzowanie zakresu obowiązku przedsiębiorstwa energetycznego przyłączenia do sieci odbiorcy, którego obiekt znajduje się z dala od innych zabudowań – jest to niezwykle doniosłe, biorąc pod uwagę procesy eksurbanizacyjne zachodzące w Polsce. Przede wszystkim zaś należy zadać pytanie, jaki wpływ na obowiązek przyłączenia mają zapisy Planu rozwoju. Poruszone powyżej zagadnienie było elementem analizy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który między innymi w przywołanym już w niniejszym artykule stanowisku wskazał wprost, że uzgodnienie Planu rozwoju oznacza dla przedsiębiorstwa energetycznego obowiązek przyłączania odbiorców z obszaru objętego tym planem i zwalnia z konieczności przeprowadzenia analizy efektywności każdego wniosku przyłączeniowego²¹. Z przywołaną tezą zgadzają się również przedstawiciele doktryny, wskazując, że przedsiębiorstwo energetyczne ma obowiązek realizacji przedsięwzięć przewidzianych w Planie rozwoju, który był podstawą kalkulacji taryfy (zatwierdzonej przez Prezesa URE) i nie może odmówić przyłączenia do tych sieci, powołując się na brak warunków ekonomicznych przyłączenia²². Przeciwny pogląd wyraził jednak Sąd Najwyższy, który wskazał, że obowiązku finansowania i rozbudowy sieci w celu przyłączenia odbiorcy nie można wywodzić z Planów rozwoju. Jako uzasadnienie tej tezy Sąd Najwyższy wskazał, że art. 7 PE, w którym ustanowiono publicznoprawny obowiązek przyłączenia do sieci odbiorców przez przedsiębiorstwa energetyczne, nie odwołuje się w swej treści do art. 16 PE, w którym mowa jest o Planach rozwoju. Takie odwołanie w art. 7 ust. 5 PE ustawodawca wprowadził wyłącznie w stosunku do Projektu założeń i Planu zaopatrzenia, które uchwalane są przez organy gminy – zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych bądź energii jest obowiązane zapewnić realizację oraz finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie na warunkach określonych w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20 PE. Sąd Najwyższy wywodzi brak obowiązku przyłączenia odbiorców, nawet w przypadku przewidzenia inwestycji w tym zakresie w Planie rozwoju, z braku bezpośredniego wyrażenia takiego obowiązku przez ustawodawcę. Podobne stanowisko zajął także Sąd Apelacyjny w Warszawie, który w jednym z

²¹ Stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 3/2009 z 4 lutego 2009 r. w sprawie postępowania w przypadku odmów przyłączenia do sieci gazowych z powodu braku warunków ekonomicznych, s. 2.

²² J. Pokrzywniak, *Znaczenie planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych*, [w:] J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązek jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, LEX 2013.

wyroków wskazał, że ustawa – Prawo energetyczne nie wiąże publicznoprawnego obowiązku zapewnienia realizacji oraz finansowania budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, z treścią planów przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 16 tejże ustawy²³. Teza ta nie została jednak uzasadniona przez Sąd Apelacyjny. Zdaniem autorki niniejszego artykułu, w świetle powyższych rozważań, należy przyznać rację stanowisku wyrażonemu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Najważniejszym przemawiającym za tym stanowiskiem argumentem jest argument ekonomiczny. Biorąc pod uwagę, że koszty przedsięwzięć przewidzianych w Planie rozwoju stanowią koszty uzasadnione tego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 3 pkt. 21 PE, które to koszty na podstawie art. 45 ust. 1 pkt. 2 PE są kalkulowane w taryfie przedsiębiorstwa, należy uznać, iż przedsiębiorstwo jest obowiązane do przyłączenia odbiorcy w przypadku, gdy inwestycja taka przewidziana została w Planie rozwoju, o ile spełnione zostaną pozostałe przesłanki wynikające z art. 7 PE. Zwrócić jednak należy uwagę, że Plan rozwoju, zgodnie z art. 7 ust. 10 PE, powinien zapewniać długookresową maksymalizację efektywności nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat za dostarczanie paliw gazowych lub energii, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości ich dostarczania. Oznacza to, że przedsiębiorstwo energetyczne podczas opracowywania Planu rozwoju musi brać pod uwagę swoje ekonomiczne interesy. Budowa infrastruktury, która posłuży do przyłączenia niewielkiej ilości odbiorców, a których obiekty są usytuowane w dużej odległości od istniejącej sieci, jest dla przedsiębiorstwa ekonomicznie nieopłacalna i taka inwestycja nie zostanie przewidziana w Planie rozwoju, w związku z czym podmiot zainteresowany przyłączeniem nie będzie mógł się na tę przesłankę powołać.

Podsumowanie

Jak wskazano w niniejszym artykule, zarówno organy gminy, jak i przedsiębiorstwo energetyczne, posiadają własne obowiązki w zakresie planowania energetycznego. Obowiązki te i działania wskazanych podmiotów w tym zakresie są ze sobą powiązane. Gmina w każdym przypadku jest zobowiązana do uchwalenia projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który to plan nie daje jednak możliwości mieszkańcom gminy domagania się budowy

²³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – V Wydział Cywilny z 27 marca 2015 r., sygn. akt VI ACa 761/14.

infrastruktury energetycznej i dostarczania im nośników energetycznych. W przypadku, gdy operujące na terenie gminy przedsiębiorstwa energetyczne nie posiadają własnego planu rozwoju, który zapewniałby realizację zaopatrzenia w energię na jej obszarze, gmina zobowiązana jest do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Należy uznać, że mieszkańcy gminy mogą domagać się realizacji zadań ujętych w tym planie w związku z przysługującym im roszczeniem realizowanym w formie skargi na bezczynność organów gminy składanej zgodnie z art. 101a u.s.g. Co więcej, gmina ma obowiązek realizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w przypadku, gdy funkcjonujące na jej obszarze przedsiębiorstwa energetyczne nie realizują tych zadań w sposób wystarczający. Przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane na podstawie art. 16 PE do sporządzenia i uzgodnienia z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki Planów rozwoju. Plany te obejmują między innymi zadania z zakresu budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej. Należy przychylić się do stanowiska Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz doktryny, że w związku z zapewnieniem finansowania ujętych w Planie rozwoju zadań poprzez skalkulowanie ich kosztów w taryfie przedsiębiorstwa, podmioty zainteresowane przyłączeniem mogą domagać się tego przyłączenia z pominięciem ekonomicznej analizy jego warunków, jeśli przedsięwzięcie w tym zakresie ujęte zostało w Planie rozwoju. Sam zaś publicznoprawny obowiązek przyłączenia odbiorców do sieci przez przedsiębiorstwa energetyczne nałożony został przez ustawodawcę w art. 7 PE; nie ma on jednak charakteru absolutnego. Z powyższej analizy należy wywieść, że obowiązek przedsiębiorstwa energetycznego polegający na przyłączeniu odbiorcy jest szeroko zakrojony, jednak ograniczony do przesłanek wynikających z art. 7 PE, w tym do przesłanki ekonomicznych warunków przyłączenia. Przesłanka ta jest jednak uznawana z góry za spełnioną w przypadku, gdy przedsięwzięcie polegające na rozbudowie sieci przewidziane jest w Planie rozwoju przedsiębiorstwa. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie ma jednak obowiązku przyłączenia odbiorcy do sieci, aktualizują się obowiązki gminy, której zadaniem jest nie tylko planowanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, ale także sama realizacja tego zaopatrzenia, która na podstawie art. 20 ust. 5 PE może być realizowana poprzez zawarcie umów z przedsiębiorstwami energetycznymi. Powyżej opisane regulacje uznać należy za odpowiednio zabezpieczające interesy mieszkańców gminy, także w przypadku, gdy zabudowa mieszkaniowa znajduje się na obszarach o słabo rozwiniętej infrastrukturze. Pamiętać jednak należy, iż pierwotnym w stosunku do opisywanych obowiązków zadaniem gminy jest dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej

strukturze funkcjonalno-przestrzennej lub na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy. W związku z tym gmina powinna w pierwszej kolejności zadbać, aby uchwalane przez nią studium i miejscowy plan oraz wydawane warunki zabudowy uwzględniały te założenia. Obowiązek zapewnienia przez gminę zaopatrzenia w nośniki energetyczne w przypadku nierealizowania tej funkcji przez przedsiębiorstwo energetyczne jest w tym kontekście szczególnie uzasadniony.

Bibliografia:

1. Baehr J., Stawicki E., Antczak J., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2003.
2. Czarnecka M., Oglódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 16*, Legalis 2012.
3. Domagała M., *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna*, J. Łukasiewicz (red.), Rzeszów 2008.
4. Karwacki P., [w:] *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, M. Przybyła (red.), Wrocław 2001.
5. Maciejewska A., *Suburbanizacja w strefie metropolitalnej Warszawy jako zagrożenie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, A. Maciejewska (red.), Warszawa 2012.
6. Pokrzywniak J., *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązek jej zawarcia. Zagadnienia cywilnoprawne*, LEX 2013.
7. *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1–11s*, Z. Muras, M. Swora (red.), wyd. 2.
8. *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, Z. Muras, M. Swora (red.), wyd. 2.
9. Rozmysłowski Ł., *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, Samorząd terytorialny 2017, nr 10.
10. Stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 3/2009 z dnia 4 lutego 2009 r. w sprawie postępowania w przypadku odmów przyłączenia do sieci gazowych z powodu braku warunków ekonomicznych.
11. Szydło M., *Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy*, Samorząd terytorialny 2004, nr 5.
12. Tatarkiewicz P., *Współpraca przedsiębiorstw energetycznych i gmin w świetle art. 16 ust. 12 ustawy – Prawo energetyczne*, Przegląd Prawa i Administracji 2014, t. XCVIII.

Wykaz skrótów:

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

PE – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne

Projekt założeń – projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię, elektryczną i paliwa gazowe

Plan zaopatrzenia – plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe

Plan rozwoju – plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię

SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów