

Faktyczne i prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego

dr hab. Helena Pietrzak,
prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Obowiązkiem prawnym władz publicznych, realizowanym w praktyce przez poszczególne szczeble administracji państwowej (czyli rządowej i samorządowej), jest zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego swoim obywatelom (mieszkańcom określonych wspólnot samorządowych, tzw. „małych ojczyzn”). Niewątpliwie ustawodawca różnicuje zakres materialny uprawnień poszczególnych organów administracji publicznej, w tym także charakter i cel podejmowanych działań w obszarze bezpieczeństwa energetycznego.

Stąd też, zakres ekspertyzy obejmuje ocenę zarówno prawnych, jak i faktycznych aspektów bezpieczeństwa energetycznego, które są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. W tym względzie istotne będzie wskazanie, zidentyfikowanie tych obszarów merytorycznych, w których zostały określone te zadania dla poszczególnych jednostek. Szczegółowa analiza przybliży nas do ustalenia, czy zakres bezpieczeństwa energetycznego jest aktualnie prawidłowo, właściwie ukształtowany i realizowany przez władze publiczne. W ramach oceny, ujęta zostanie również analiza faktycznych działań jednostek samorządu terytorialnego w kwestii wypełniania, realizacji zadań własnych w obszarze analizowanego bezpieczeństwa energetycznego.

1. Bezpieczeństwo energetyczne

Dla precyzyjnego ustalenia obszarów merytorycznych, w których jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania, należy najpierw ustalić i zdefiniować główny, kluczowy element, czyli – bezpieczeństwo energetyczne. Szczególnie, że ustawodawca na potrzeby poszczególnych regulacji dookreślił – definicje legalne, obowiązujące jak wiadomo w obszarze danej ustawy (stąd jest ich wiele). Podstawę prawną,

ukierunkowaną na kształtowanie i realizację polityki energetycznej Polski stanowi ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹, w której zawarto regulacje w zakresie: bezpieczeństwa energetycznego kraju, bezpieczeństwa dostaw energii oraz bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych.

Mając na uwadze zakres przedmiotowej opinii, skoncentrujemy się na dwóch głównych pojęciach, które z technicznego punktu widzenia obejmują inny cel, jednak w praktyce wzajemnie się przenikają i od siebie zależą, a mianowicie: bezpieczeństwo energetyczne i bezpieczeństwo dostaw. Bezpieczeństwo energetyczne ustawodawca definiuje jako: „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” (art. 3 pkt. 16 ustawy PE). Prawodawca w tym przepisie wskazuje na dwa kluczowe elementy. Po pierwsze, szacuje, ocenia stan bezpieczeństwa energetycznego poprzez – stan gospodarki w perspektywie krótkoterminowej (bieżącej) i długoterminowej. Po drugie, uzależnia to bezpieczeństwo od istnienia kilku przesłanek koniecznych: możliwości technicznych i ekonomicznych, przy realizacji dodatkowych wymagań związanych z ochroną środowiska. Możliwości techniczne, to stan techniczny infrastruktury energetycznej², przesyłowej do odbior-

1 Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, (cyt. ustawy dalej jako: PE).

2 Infrastruktura energetyczna – to „zespół urządzeń, które obejmują podsystemy: elektroenergetyczny, elektrociepłowniczy, gazowy, paliw stałych oraz paliw ciekłych”. Mając na uwadze kluczowe zagadnienie, czyli – bezpieczeństwo państwa, „najważniejsze są podsystemy elektroenergetyczny, gazowy oraz paliw stałych i ciekłych”.

cy końcowego, w tym zarządzanie infrastrukturą techniczną. Z kolei przesłanka ekonomiczna, obejmuje zakres tworzenia warunków zapewniających przejrzystość cen oraz kosztów paliw i energii na poziomie akceptowalnym dla odbiorcy, w tym budowa konkurencyjnych rynków. Dodatkowy aspekt ekologiczny, obejmuje zgodność inwestycji energetycznych ze środowiskiem, a więc minimalizację negatywnego oddziaływania na nie. Dużo bardziej precyzyjnie analizowany termin – bezpieczeństwo energetyczne, definiuje Międzynarodowa Agencja Energii (IEA), zdaniem której jest to „nieprzerwana dostępność źródeł energii po przystępnej cenie”. W ten sposób Agencja wskazuje określony zakres zadań, jakie administracja publiczna powinna podejmować w celu realizacji bezpieczeństwa energetycznego. W ten sposób, utrzymuje zbliżony (podobny) cel do definicji zawartej w art. 3 ustawy PE, oceniając bezpieczeństwo także w dwóch czasowych (krótko- i długoterminowej).

Stan bezpieczeństwa energetycznego w cezurze długoterminowej, obejmuje taki okres inwestycji, który zapewnia dostawę energii zgodnie z zapotrzebowaniem wynikającym z rozwoju gospodarczego oraz ochrony środowiska. Czyli zakres, rozmiar podejmowanych inwestycji w całym sektorze energii na terenie całego kraju (od szczebla państwowego, poprzez województwa, powiaty, aż po gminę) ma zapewniać odbiorcom niezbędne dostawy energii. Wymaga to i warunkuje niezbędną konieczność współdziałania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Ich rolą, zgodnie z określonymi przez ustawodawcę zadaniami, jest wskazanie, zdiagnozowanie konkretnych i szczegółowych potrzeb krajowych, regionalnych oraz lokalnych. To wymaga od jednostek administracyjnych wszystkich szczebli – długoterminowego planowania potrzeb, w tym stwarzania warunków ich realizacji. Po ich określeniu, ustaleniu, jednostki są zobowiązane i odpowiedzialne za podjęcie konkretnych, merytorycznych działań ukierunkowanych na zapewnienie i realizację ustalonych potrzeb energetycznych.

Z kolei, cezura krótkoterminowa przedmiotowego bezpieczeństwa koncentruje się na zdolności systemów energetycznych do właściwego reagowania na nagłe zmiany w tzw. podaży i popycie na rynku. Oznacza to konieczność stworzenia takich mechanizmów, które w praktyce umożliwiają zapobieganie nieprzewidywanym, nagłym zdarzeniom, bezpośrednio wpływającym na ograniczoną (czasowo) dostępność paliw lub energii. W takich okolicznościach także niezbędna pozostaje stała współpraca pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji (rządową i samorządową) oraz właściwymi przedsiębiorstwami energetycznymi – ukierunkowana zasadniczo na „tworzenie wspólnych mechanizmów reagowania kryzysowego”. Zatem obie przytoczone definicje bezpieczeństwa energetycznego wskazują na dwa fundamentalne

zadania jednostek samorządu terytorialnego, czyli – obowiązek planistyczny oraz obowiązek współdziałania w zakresie reagowania kryzysowego.

Z kolei drugi wariant bezpieczeństwa, czyli – bezpieczeństwo dostaw, jest w prawodawstwie i literaturze przedmiotu traktowane nieco odmiennie od omówionego aspektu energetycznego. Wprost, a zarazem najpełniej, to pojęcie definiowane jest w dokumentach ministerialnych o charakterze strategicznym. Zgodnie z – „Polityką energetyczną Polski do 2030 r.” – bezpieczeństwo dostaw to „zapewnienie stabilnych dostaw paliw i energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb krajowych i po cenach akceptowanych przez gospodarkę i społeczeństwo, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych”. W dookreślonej definicji, głównym zagadnieniem o charakterze strategicznym jest – „zapewnienie dostaw surowców energetycznych na potrzeby kraju”. Jedynie pośrednio odniesiono się do – „optymalnego wykorzystania” dostępnych na rynku krajowym surowców energetycznych. Niestety w przedmiotowej definicji całkowicie pominięto – „aspekt bezpieczeństwa dostaw wewnątrz kraju”, realizowany w praktyce poprzez zapewnienie odporności systemów energetycznych, w tym także zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, poprzez techniczne możliwości (czy mechanizmy) dostępne i funkcjonujące na terenie kraju. Wąski zakres pojęcia – „bezpieczeństwo dostaw” określa ustawodawca PE, wskazując w przepisie art. 3 ust. 16a – jedynie na definicję – „bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej”, a więc koncentruje się wyłącznie na zapotrzebowaniu na energię elektryczną, wyłączając pozostałe – strategiczne elementy polityki energetycznej. Zgodnie z tym przepisem, bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej – to „zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię” (art. 3 ust. 16a ustawy PE).

Zupełnie odmiennie „bezpieczeństwo dostaw” definiuje OECD, wskazując że jest to „odporność systemów energetycznych na wyjątkowe i nieprzewidywalne zdarzenia, które zagrażają fizycznej integralności przepływów energii, albo które prowadzą do ciągłych wzrostów cen energii niezależnie od fundamentów ekonomicznych”. Koncentruje się zatem głównie na określonym skutku, wynikającym z braku dostaw energii, powodowanym „nieprzewidywalnymi zdarzeniami”. Są to: nieadekwatność cen energii i oderwanie ich od fundamentów ekonomicznych oraz niestabilność systemów zapewniających dostawę. Można zatem stwierdzić, że analizowana definicja w wyrazisty sposób wskazuje na zasadniczą, istotną rolę poszczególnych szczebli administracji publicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw.

Niewątpliwie, warta podkreślenia w kontekście opiniowanej – realizacji bezpieczeństwa energetycznego przez jednostki samorządu terytorialnego, jest rola, zakres i skuteczność przeprowadzonej diagnozy, w tym ocena wykorzystania tych źródeł energii i paliw, które są dostępne na obszarze jednostki lub w niedalekiej odległości, w tym także poza granicami państwa. Szczególnie, że jednostki szczebla gminnego (przygraniczne), graniczące, sąsiadujące z innymi państwami mogą skutecznie gwarantować dostawy w ramach współdziałania na poziomie samorządowym. Wspólnym elementem tych dwóch omówionych definicji („bezpieczeństwa energetycznego” i „bezpieczeństwa dostaw”) – jest obowiązek reagowania kryzysowego przez jednostki samorządu terytorialnego, przy współpracy wszystkich szczebli administracji (rządowej i samorządowej) oraz właściwych przedsiębiorstw energetycznych.

2. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego

Zgodnie z określonym przez ustawodawcę – katalogiem podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, należy je uszeregować odpowiednio do ich kompetencji i określonej prawnie roli. Stąd też, każdy podmiot – szczególnie administracja rządowa i samorządowa, przedsiębiorstwa sektora energetycznego – mają ściśle określone zadania i wskazane obowiązki w ramach bezpieczeństwa energetycznego. Stosowne regulacje prawa krajowego uściślają krąg podmiotów, instytucji, które w aktualnym stanie prawnym mają bezpośredni wpływ na politykę skierowaną na bezpieczeństwo energetyczne, w tym ponoszą realną odpowiedzialność. Są to: Rada Ministrów, minister gospodarki, prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), wojewodowie oraz samorządy wojewódzkie i gminne. Należy dodać, że samorząd powiatowy ma w tym kręgu – wyłącznie pośredni wpływ na bezpieczeństwo energetyczne kraju (posiada kompetencje obejmujące planowanie przestrzenne, związane z realizacją wszystkich inwestycji liniowych (linie energetyczne, gazociągi, infrastruktura obejmująca przesył ropy naftowej i produktów ropopochodnych).

W oparciu o art. 12 ustawy PE prawodawca nałożył na ministra gospodarki następujący katalog obowiązków w zakresie polityki energetycznej: „przygotowanie projektu polityki energetycznej i koordynowanie jej realizacji, nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych, współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię” (art. 12). Ponadto minister jest zobowiązany także do „opracowania, w terminie

do dnia 30 czerwca danego roku, sprawozdania z wyników nadzoru nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w gaz ziemny i energię elektryczną wraz z wnioskami wynikającymi ze sprawowania nadzoru” (art. 15b ustawy PE).

Z kolei do zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), należy m.in.: „uzgadnianie projektów planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię opracowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw i energii, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf dla przedsiębiorstw energetycznych, zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, w części dotyczącej bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami systemowymi, monitorowanie funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego w zakresie: warunków przyłączenia podmiotów do sieci i ich realizacji oraz dokonywania napraw tej sieci, bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych i energii elektrycznej i wypełniania przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych ich zadań, nakładanie kary pieniężnej na przedsiębiorstwa energetyczne” (art. 23 ustawy PE). Z kolei wojewodowie oraz samorządy wojewódzkie i gminne realizują nałożone na nie zadania, określone w stosownych regulacjach prawa krajowego, w ramach współdziałania poszczególnych szczebli administracji, odnośnie aspektów planistycznych i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.

3. Obowiązek planistyczny jednostek samorządu terytorialnego

Władze publiczne realizują politykę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego poprzez nakładanie określonych zadań, a więc – działania właścicielskie, lub też poprzez – uprawnienia władcze państwa (*imperium*). Pierwszy element obejmuje działania, które prowadzą się do określonych w ustawie zadań, narzuconych przez ustawodawcę, których celem jest – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (priorytet). Ich walor ekonomiczny w ramach szacowania, może być – nierentowny. Nie określa on jednak celu. Drugi element realizacji polityki – obejmuje konkretne obowiązki jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie planowania i zarządzania określonymi zadaniami na ich obszarze.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać dwa akty prawne, które szczegółowo określają – pierwszy podmiot, czyli ministra do spraw energii i jego rolę w aspekcie planistycznym. W art. 7a ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 4 września

1997 r. o działach administracji rządowej³, prawodawca wskazuje następujące zadania ministra: „tworzenie polityki energetycznej państwa, jak również zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, które obejmuje bezpieczeństwo dostaw energii oraz właściwy rozwój infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju”. Określony katalog zadań minister realizuje w ramach – wspomnianego wcześniej – współdziałania wszystkich szczebli administracji. W tym przypadku chodzi o – struktury terenowe administracji rządowej, a więc o wojewodów, przy stałym współdziałaniu – pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie gmin). Potwierdza to prawodawca w analizowanym przepisie ustawy PE, a mianowicie w art. 12, konkretyzując zadania ministra w zakresie polityki energetycznej, obejmujące: „współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno tworzenie każdego dokumentu planistycznego ukierunkowanego na bezpieczeństwo energetyczne, jak i późniejsza jego realizacja, wymaga od wszystkich stron tego „procesu współdziałania” – uwzględnienia uwarunkowań, które wynikają z konkretnych potrzeb poszczególnych gmin, powiatów i województw. Jest to miarodajny i istotny warunek, wywodzony wprost z art. 17-20 ustawy PE. Dość istotne wątpliwości, podnoszone również w literaturze, wzbudza – udział wojewody w analizowanym procesie planistycznym, szczególnie po reformie ustrojowej w obszarze administracji z 1998 r. Niewątpliwie, opisany „wzrost współdziałania” pomiędzy ministrem do spraw energii a wojewodą, wynika z uwarunkowań historycznych, obowiązujących przed reformą. Szczególnie, że pierwotna wersja ustawy Prawo energetyczne, weszła w życie jeszcze przed reformą ustrojową – powołującą jednostki samorządu terytorialnego (z dniem 1 stycznia 1999 r.⁴). W pierwotnej wersji PE, ustawodawca faktycznie wskazywał merytorycznie na wojewodę, który był zobowiązany do „uwzględniania uwarunkowań wynikających z potrzeb i możliwości poszczególnych obszarów państwa w tworzeniu dokumentu planistycznego”, a zatem w realizacji bezpieczeństwa energetycznego państwa. Po wspomnianej reformie, ustawodawca przeniósł to „zadanie planistyczne” na powołany – samorząd woje-

wództwa. Pozostawił wojewodzie, jedynie rolę – koordynatora w zakresie planowania zaopatrzenia w ciepło na obszarze województwa. Wojewoda nadzoruje również – zgodność planów zaopatrzenia w ciepło z polityką energetyczną państwa oraz z obowiązującymi przepisami. Zarówno wspomniana koordynacja, jak i nadzór dotyczy wyłącznie – zaopatrywania w ciepło, czyli tylko jednego z obszarów polityki energetycznej, który ma znaczenie regionalne (art. 17 ustawy PE). Pozostałe obszary obejmujące kwestie: zaopatrzenia w paliwa gazowe, energię elektryczną, produkty ropopochodne, w tym szeroko rozumiane – działania na rzecz efektywności energetycznej, ustawodawca wyłączył z katalogu uprawnień wojewody.

Warto dodać, że wprost w ustawie samorządowej⁵, prawodawca nie przewidział dla samorządu województwa żadnych zadań z obszaru energetyki. Wyjątek stanowi jedynie – kwestia zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ustawy), interpretowana (w tym ujęciu) łącznie jako – bezpieczeństwo energetyczne i bezpieczeństwo dostaw. Natomiast w zakresie prawa administracyjnego, bezpieczeństwo publiczne – identyfikowane jest na ogół jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia, mienia jednostek oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją”. Ujęty w przepisie (art. 14 ustawy) wykaz ma charakter przykładowy, otwarty na możliwości wskazania innych zadań w ramach odrębnych aktów prawnych. Zasadniczo spójne z określonym w art. 14 zadaniem, jest brzmienie art. 17 ustawy PE, zgodnie z którym „samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa w zakresie określonym w art. 19 ust. 5 oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa”. Czyli – opiniuje projekt założeń w zakresie wynikającym z konieczności koordynacji współpracy z innymi gminami. Poddając merytorycznej ocenie zaprezentowany przepis, warto podkreślić, że – wskazane opiniowanie projektu stanowi najslabszą formę w ramach współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej. Nie uprawnia i nie daje żadnych podstaw do czynnego, władczego kreowania działaniami planistycznymi. Daje zaledwie – „możliwość wskazania” na określone rozwiązania, które mają lub mogą mieć znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako element współpracy pomiędzy poszczególnymi gminami oraz – zapewniających zgodność planów gmin z polityką energetyczną państwa. Tego rodzaju, ograniczony wpływ samorządu województwa, na określone przez prawodawcę w art. 14 ustawy samorząd-

3 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 543.

4 Zob. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa, obejmujący gminy, powiaty i województwa. Szerzej zob. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.

5 Zob. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486.

dowej – bezpieczeństwo publiczne, jest w doktrynie przedmiotu powszechnie krytykowane. Także w mojej ocenie, samorząd województwa powinien mieć – prawną i faktyczną możliwość inicjowania rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo energetyczne na terenie całego województwa. W tym także – możliwość wskazania poszczególnym gminom na konieczność koordynacji własnych planów oraz podjęcia konkretnych działań w szerszym zakresie terytorialnym, czyli w ramach województwa lub w obrębie sąsiadujących gmin. W aktualnym stanie prawnym, pomijany jest całkowicie obszar terytorialny województwa w znaczeniu rynkowym, czyli ukierunkowanym na ewentualne większe obszarowo, możliwości zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Dzięki określonym inwestycjom wojewódzkim i współdziałaniu na obszarze regionalnym, samorząd powinien być inspiratorem rozwiązań, zapewniających prawne i faktyczne bezpieczeństwo energetyczne w ramach całego obszaru województwa.

Niewątpliwie, w aktualnym stanie prawnym, wśród jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za działania planistyczne w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, kluczową rolę odgrywa – gmina. Zgodnie z art. 18 ustawy PE, w katalogu zadań własnych gminy prawodawca wskazał: „planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” na całym obszarze gminy. Jest to zadanie, które gmina zobowiązana jest realizować – zgodnie z uchwalonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli go nie posiada, opiera się na zatwierdzonych ogólnych kierunkach rozwoju gminy zawartych w – tzw. „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Oprócz tego, gmina realizuje określone zadanie – w zgodzie z odpowiednim programem ochrony powietrza, który wynika wprost z art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶. Wskazane zadanie, stanowi rozwiązanie prawne o charakterze *lex specialis* wobec art. 7 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, w którym prawodawca określił zadanie własne gminy, ukierunkowane na „zapewnienie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz”. Przepis określa – obowiązek planistyczny gminy, w znaczeniu długofalowym, a nie – jak wprost przepis stanowi – zapewnienie faktyczne, obligatoryjne, zaopatrzenia wspólnoty samorządowej w paliwa i energię. Tym samym, ustawodawca ma na myśli – sposób realizacji zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia wspólnoty samorządowej, mającego postać planowania i organizacji tego zaopatrzenia. W wyznaczonym przez ustawodawcę katalogu, określono jego realizację poprzez trzy etapy. Po pierwsze – opracowanie tzw. „projektu założeń” do planu zaopatrzenia. Podmiotem do tego zobowiązany

jest zarządzający gminą (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Projekt sporządza się do całego obszaru gminy lub jego części. Zgodnie z wytycznymi ustawy PE (art. 19), powinien on szczegółowo określać: „ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, przedsięwzięcia racjonalizujące użytkownika ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów energii elektrycznej i ciepła, wytwarzanych w odnawialnym źródle energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, zakres współpracy z innymi gminami”. Po drugie – podanie go do publicznego wglądu celem zgłaszania uwag i zastrzeżeń (przez mieszkańców, zainteresowane zaopatrzeniem osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne). Rada gminy rozpatruje – wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu (w trybie 21 dni od wyłożenia) założeń do publicznego wglądu (art. 19 ustawy PE). Prezentowany „projekt założeń” podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie – omawianej wyżej – koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa. Dopiero w tym momencie może nastąpić – trzeci etap – uchwalenie przez radę gminy przedmiotowych „założeń” do planu zaopatrzenia.

Uchwalone założenia są – konfrontowane z „planami przedsięwzięcia energetycznych”, które w tym zakresie mają także określone przez ustawodawcę obowiązki. Zgodnie z art. 16 ust. 1 PE – „przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej sporządzają dla obszaru swojego działania plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Stosownie do ust. 3 art. 16 „plany rozwoju” obejmują w szczególności: „przewidywany zakres dostarczania energii elektrycznej, przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz ewentualnych nowych źródeł, energii elektrycznej, w tym źródeł odnawialnych, przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy połączeń z systemami elektroenergetycznymi innych państw, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie energii u odbiorców, przewidywany sposób finansowania inwestycji, przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów, przewidywany harmonogram realizacji inwestycji”. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy PE „przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej obowiązane jest utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w energię elektryczną w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowią-

6 Dz. U. z 2013 r., poz. 1232.

7 Dz. U. z 2016 r., poz. 446.

zujących wymagań jakościowych". Na podstawie art. 9c ust. 2 ustawy operator systemu przesyłowego jest odpowiedzialny m. in. za: „bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej sieci przesyłowej, prowadzenie ruchu sieciowego w sieci przesyłowej w sposób efektywny przy zachowaniu wymaganej niezawodności dostarczania energii i jakości jej dostarczania, zapewnienie długoterminowej zdolności systemu elektroenergetycznego w celu zaspokojenia uzasadnionych potrzeb w zakresie przesyłania energii w obrocie krajowym i transgranicznym, w tym w zakresie rozbudowy sieci przesyłowej, eksploatację, konserwację i remonty sieci, instalacji urządzeń, wraz z połączeniami z innymi systemami elektroenergetycznymi, w sposób gwarantujący niezawodność funkcjonowania systemu elektroenergetycznego”.

Dodatkowe obowiązki dotyczą – operatora systemu dystrybucyjnego, który zgodnie z art. 9c ust. 3 ustawy PE, odpowiada za: „prowadzenie ruchu sieciowego w sieci przesyłowej w sposób efektywny przy zachowaniu wymaganej niezawodności dostarczania energii i jakości jej dostarczania, eksploatację, konserwację i remonty sieci dystrybucyjnej w sposób gwarantujący niezawodność funkcjonowania systemu dystrybucyjnego, zapewnienie rozbudowy sieci dystrybucyjnej, a tam gdzie ma to zastosowanie, rozbudowy połączeń międzysystemowych w obszarze swego działania.

W przypadku gdy omówione wyżej – „plany przedsiębiorstw energetycznych” nie zapewniają realizacji „założeń gminy”, o których mowa w art. 19 ust. 8 ustawy PE, wówczas zarządzający gminą (wójt, burmistrz, prezydent miasta) opracowuje „projekt planu zaopatrzenia” w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Taki „projekt planu zaopatrzenia” sporządzany jest na podstawie uchwalonych przez radę gminy „założeń” i powinien być z nim zgodny. Projekt planu powinien zawierać: „propozycje o zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia wraz z uzasadnieniem ekonomicznym, harmonogram realizacji zadań oraz przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć i źródła ich finansowania” (art. 20 ustawy PE). Po przejściu drogi administracyjnej, plan uchwała rada gminy⁸.

Cytowane unormowania wskazują, że – co prawda – zaopatrzenie wspólnoty w paliwa i energię jest określonym przez prawodawcę zadaniem własnym gminy, ale nie ma ono charakteru obowiązkowego w tym sensie, że nie nakłada na gminę bezpośredniego obowiązku dostarczenia tych paliw lub energii. W ramach nałożonych obowiązków, gmina jest

ustawowo zobowiązana do stworzenia warunków – ram prognostycznych przedmiotowego zaopatrzenia i zapewnienia możliwego współdziałania z konkretnymi przedsiębiorstwami energetycznymi w celu doprowadzenia do stanu bezpieczeństwa energetycznego na jej obszarze. Kluczowa rola gminy w tym zakresie, to – długofalowe planowanie, uwzględniające wszelkie szczegółowe dane, istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Przedmiotowe planowanie ma charakter stały, rozłożone jest na lata, wymaga aktualizacji. Zarządzający gminą (wójt, burmistrz, prezydent miasta) – zgodnie z art. 19 ustawy PE – opracowuje (opisany wyżej projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe) na okres co najmniej 15 lat. Taki plan wymaga aktualizacji – co 3 lata, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania, konkretne zapotrzebowania mieszkańców, stan techniczny sieci przesyłowej, w tym czynniki egzoneracyjne i ich wpływ na stan bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Można zatem stwierdzić, że jednostka gminy bezpośrednio odpowiada za wykonanie, realizację celu, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne jej mieszkańców. Żeby go zrealizować, musi wypełnić szereg szczegółowych obowiązków, ukierunkowanych na finalny stan bezpieczeństwa. Do istotnych obowiązków należy kwestia – regularnego monitorowania stanu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa dostaw (ciepła, energii elektrycznej, paliwa gazowego) na obszarze gminy. Dają one techniczną możliwość stworzenia, zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców gminy, ram prawnych ukierunkowanych na – realizację bezpieczeństwa energetycznego.

Dość istotną grupę, stanowią również określone przez prawodawcę – szczegółowe wymagania, odnoszące się bezpośrednio do konkretnej zawartości „planu zaopatrzenia” (art. 19 ust. 3 ustawy PE). Po pierwsze, „plan” powinien uwzględniać zarówno aktualne, jak i przewidywane na przyszłość – zapotrzebowanie na paliwa i energię. Po drugie, mając na uwadze aspekt przyszłości, w „planie” należy wymienić – konkretne przedsięwzięcia, ich obszar, zakres i racjonalne uzasadnienie wykorzystania energii. Po trzecie, uwzględniając konkretne położenie gminy i jej bazę energetyczną, należy wskazać, dookreślić konkretne możliwości wykorzystania lokalnych zasobów paliw i energii (niezależnie od ich pochodzenia, zarówno powstałych z zagospodarowania ciepła odpadowego ze znajdujących się na terenie gminy instalacji przemysłowych, czy dostępnych źródeł odnawialnych). Po czwarte, w katalogu wymagań prawodawca wymienił również możliwą – współpracę (w tym jej zakres) z innymi gminami, sąsiednimi, które wykorzystują i posiadają własne źródła i zasoby energetyczne.

Katalog powyższych, szczegółowych wymagań (uprawnień), stanowi zasadniczy element analizy prognostycznej gminy. Obejmuje stan obecny – w tym racjonalną diagnozę i wizję przyszłości – perspektywę rozwoju gminy. To, co zwraca

⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7 lutego 2002 r. (sygn. akt. I CKN 1002/99).

ca uwagę w prezentowanym katalogu, to – bardzo szeroki zakres autonomii, którą ustawodawca obdarzył gminę. Władze gminy mają – ustawowo zagwarantowaną autonomię w wykorzystywaniu lokalnych zasobów energetycznych, w „celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym”. Wymiar „bezpieczeństwa” może być osiągnięty także wspólnie, w ramach współpracy pomiędzy sąsiednimi gminami, poprzez nałożenie i ocenę obowiązku jej weryfikacji.

Warto dodać, że ustawodawca PE nie dookreślił w przepisach – żadnych sankcji dla władz gminy za brak „planów założeń”, w tym także za brak ich aktualizacji. Zatem określone przepisy mają raczej rangę – uprawnień, z których władze gminy mogą skorzystać lub ich zaniechać. Owszem, prawodawca administracyjny przewidział dla podmiotów, które mają tzw. interes prawny w sporządzeniu lub aktualizacji „projektów założeń”, w sytuacji niewykonania lub opóźnienia w wykonaniu tego obowiązku, mogą – po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia – złożyć skargę do sądu administracyjnego (tzw. skargę na bezczynność). Jest to jednak – ogólne uprawnienie podmiotu, wynikające wprost z prawa administracyjnego, niezależne od zakresu przedmiotowego sprawy.

Niewątpliwie, analizowany dokument planistyczny, oprócz wymiaru wewnętrznego, jest skierowany także do przedsiębiorstw energetycznych, które przygotowują adekwatne plany rozwoju oraz potencjalnych inwestorów, zainteresowanych lokalnym rozwojem i dostępną infrastrukturą. Merytorycznie, rzeczowo i dokładnie opracowany, definiuje potencjał popytowy określonej społeczności gminnej. Zarówno dla przedsiębiorstw energetycznych, jak i potencjalnych inwestorów, „plan” stanowi rodzaj drogowskazu, oczekiwanego kierunku rozwoju i modernizacji sektora energetycznego, w szczególności poszczególnych systemów zaopatrzenia w paliwa i energię. Oprócz prezentowanych aspektów merytorycznych, „plan” powinien zawierać także szczegółowe i wyważone – uzasadnienie ekonomiczne dla potencjalnych inwestycji. Jest to kwestia istotna, z uwagi na konsekwencje, skutki lokalnego oddziaływania. Zaplanowanie minimalnych kosztów inwestycji, może zakończyć się niedoszacowaniem, a w konsekwencji obciążeniem społeczności lokalnej – przyszłymi zawyżonymi opłatami. Podobny skutek może wiązać się z sytuacją odwrotną, przeszacowaniem nakładów inwestycyjnych i przerzuceniem kosztów na mieszkańców gminy i zlokalizowane tam przedsiębiorstwa. Zatem władze gminy opracowując dokument planistyczny, powinny dobrze oszacować potrzeby inwestycyjne, które gwarantują bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnej za rozsądną ekonomiczną cenę. W regionalnym systemie energetycznym, należy wykorzystywać lokalne zasoby energetyczne, ich wymierne zalety (jak np. OZE) dla wzrostu bezpieczeństwa energetycznego danego obszaru. Nie bez znaczenia pozostaje także podejmowanie wszelkich działań i kierunków

interwencyjnych służących poprawie efektywności energetycznej infrastruktury. Rozwijanie energetyki rozproszonej, opartej na odnawialnych źródłach energii wymaga – w opinii specjalistów – „dostosowania do nowych warunków zarówno samej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, jak i procedur dotyczących ich funkcjonowania, czy zabezpieczeń”. Dość istotną rolę w tym zakresie odgrywają także mieszkańcy danej społeczności lokalnej. Szczególnie, że ustawodawca nałożył na władze gminy – obowiązek poddania „planu zaopatrzenia” konsultacjom społecznym, poprzez które mieszkańcy mogą określić swoje uwagi (wnioski), w tym oczekiwania wobec sposobu zaspokajania potrzeb energetycznych.

4. Ocena merytoryczna

Uwzględniając zasadniczy cel, a więc istotę bezpieczeństwa energetycznego, warto podkreślić, że wymaga ono od jednostek samorządu terytorialnego – współpracy i współdziałania, ukierunkowanego na długoterminowe przewidywanie określonych trendów w zakresie zapotrzebowania lokalnej społeczności na paliwa i energię. Zakres podejmowanych działań, w tym kierunek inwestycji, powinien uwzględniać regionalne zasoby energetyczne, które w sposób stabilny i ekonomicznie uzasadniony, zaspokoją potrzeby na danym obszarze. Niewątpliwie zarówno sam charakter zadania, w tym jego waga, wymaga od jednostek samorządu terytorialnego większej aktywności, zarówno odnośnie – własnej, nowoczesnej polityki energetycznej, jak i w kwestii tworzenia adekwatnych mechanizmów reagowania kryzysowego. Zwraca uwagę konieczność tworzenia własnych planów zaopatrzenia na energię i paliwa, uwzględniając regionalne i międzyregionalne zasoby energetyczne. Zarówno zapotrzebowanie, jak i efektywne zarządzanie popytem, stawia przed jednostkami samorządu terytorialnego – nowe cele i zadania. Niewątpliwie większy rozwój generacji rozproszonej energii, w tym odnawialnych źródeł energii, wymaga opracowania lokalnych i regionalnych strategii. Rosnący popyt społeczności lokalnych, zwiększa także znaczenie planów strategicznych tworzonych przez władze gminy. Postulowane jest zatem zwiększenie aktywnej roli mieszkańców gmin w całym procesie tworzenia strategii, w tym ich czynny udział po stronie inwestora. Jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy powinny zwiększyć własną aktywność i działania w ramach tworzenia strategicznych rozwiązań planistycznych. Także samorząd województwa powinien uzyskać – większe uprawnienia do tworzenia ram prawnych i faktycznych, w tym aktywnego łączenia istniejącego potencjału energetycznego gmin w ramach szerszych regionalnych inicjatyw.

W aktualnym stanie prawnym brakuje strategicznej, przyszłościowej współpracy regionalnej i wojewódzkiej. Brak ten

odnosi się również do ograniczonych możliwości dialogu społecznego. Eliminowania jego otwartości na rzecz jedynie biernego wysłuchania mieszkańców. Z punktu widzenia realizacji celu, warto wskazać na – potrzebę przebudowy procedur administracyjnych (szczególnie poprzez podwyższenie standardów, dotrzymywanie terminów, czynny udział stron w postępowaniu, przejrzystość procedur, czy też stałość reguł). Niewątpliwie – należy uporządkować wiele problemów, które ograniczają inicjatywę lokalnej społeczności. Aktualnie wiele inwestycji energetycznych realizowanych na terenie gmin (m.in. farmy wiatrowe, biogazownie), powoduje protesty mieszkańców odnośnie negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym na zdrowie i życie mieszkańców (tzw. immisje). Brakuje – otwartości w dialogu z mieszkańcami, wyjaśnienia procedur prawnych, czy ustalenia merytorycznych wątpliwości, uwag kierowanych do lokalnych władz. W zakresie inwestycji energetycznych (takich jak biogazownie), uchybieniem jest – eliminacja czynnika ekonomicznego, którego lokalne władze nigdy nie prezentują.

Należy podkreślić postulat ukierunkowany na – zwiększenie aktywnej roli gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w kwestii inicjowania strategii i działań, które zapewniają bezpieczeństwo energetyczne, we współpracy z przedsiębiorstwami, inwestorami oraz mieszkańcami. Strategiczne, właściwe planowanie energetyczne, przynieść może wiele korzyści, w tym realizować zasadnicze cele i zadania jednostki. Po pierwsze, są to korzyści ukierunkowane na rozwój i modernizację systemów przesyłowych i dystrybucyjnych, a więc zapewnienie niezawodności i wysokiej jakości dostaw energii do odbiorcy. Po drugie, zaspokojenie potrzeb energetycznych mieszkańców, uzasadnionych ekonomicznie, czyli przy najniższych kosztach obciążających mieszkańców a wysokiej jakości świadczonych usług przesyłowych i dystrybucyjnych. Po trzecie, planowanie strategiczne wpływa korzystnie na rozwój gospodarczy regionu, w tym na efektywne i racjonalne wykorzystanie lokalnych zasobów energii oraz istniejących nadwyżek w systemie. Ten aspekt wymaga współpracy regionów, rozwoju innowacyjnych technologii, w tym konsolidacji środowisk związanych z energetyką dla rozwiązywania problemów z zakresu bezpieczeństwa energetycznego.

Uzasadioną wydaje się – rewizja obecnie obowiązującego prawa. Postulat w szczególności dotyczy – bieżącego stanu oceny bezpieczeństwa energetycznego, dokonywanego wspólnie pomiędzy samorządem lokalnym a przedsiębiorstwami energetycznymi. Zagwarantowana ustawowo współpraca gminy z przedsiębiorstwem, powinna dookreślać także wiążące terminy na opracowanie gminnych dokumentów planistycznych. W ramach tej współpracy, ustawodawca powinien – nałożyć na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek realizacji inwestycji wynikających z gminnych „planów założeń” – w oparciu o zasadę pierwszeństwa. Przy realizacji

tego priorytetowego zadania, przedsiębiorstwa powinny – dookreślić gminie określone warunki inwestycji (warunki realizacji inwestycji, terminy rozpoczęcia i zakończenia prac). Niewątpliwie, czynnikiem gwarantującym, byłoby wprowadzenie konkretnych sankcji za brak realizacji „planów założeń” ukierunkowanych na bezpieczeństwo energetyczne.

Określony postulat dotyczy również doprecyzowania niektórych zadań samorządu województwa, w szczególności ukierunkowanych na – realne i skuteczne prowadzenie polityki energetycznej w regionie, zwiększenie współpracy i odpowiedzialności za bezpieczeństwo energetyczne. Właściwym byłoby nadanie samorządom województwa – uprawnień nadzorczych nad inwestycjami infrastrukturalnymi w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Ponadto, postulat dotyczy również – uproszczenia katalogu procedur związanych z przygotowaniem do realizacji inwestycji energetycznych, w tym uwzględnienie jej konkretnej specyfiki oraz lokalizacji w całym procesie planowania przestrzennego.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl