

Formalne podstawy do prowadzenia polityki energetycznej przez gminy

Autorzy: Halina Rechul, Mariusz Rechul

(„Wokół Energetyki” – grudzień 2005)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ zapewnia decentralizację władzy publicznej. Prawodawca stwierdził w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., iż *ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia, decentralizację władzy publicznej*, czyli takie rozłożenie zadań pomiędzy szczeblem centralnym a szczeblami niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, a organy szczebli niższych korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, podlegając nadzorowi sprawowanemu jedynie wg kryterium legalności. Zgodnie z ustawą zasadniczą, przekazanie władzy publicznej powinno nastąpić nie na rzecz terenowych organów aparatu rządowego, lecz na rzecz wspólnot samorządowych. Podstawową formą decentralizacji jest samorząd, a jego istota wiąże się z powierzeniem zarządu sprawami publicznymi samemu zainteresowanemu, czyli zrzeszeniu obywateli.² Zgodnie z art. 16 Konstytucji *ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Jednocześnie w art. 163 Konstytucji zaznaczono, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Ustawodawca w art. 164 Konstytucji zastrzegł, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania tego samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek.

Ustawa konstytucyjna przewiduje istnienie różnych jednostek samorządu terytorialnego, wszakże gminę przyjęło się nazywać podstawową wspólnotą samorządową. Podstawę do tego określenia daje Konstytucja RP, stanowiąc w art. 164 ust. 1, *Kpodstawową jednostką samorządową jest gmina*. Samorząd terytorialny, a więc i gmina, jest instytucją gwarantowaną konstytucją.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego

Od 1 stycznia 1999 r. struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa. Samorządowymi jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa są: gmina, powiat i województwo. Ich ustrój regulują tzw. ustawy samorządowe.³ Ustawa z 8 marca 1990 r. *O samorządzie gminnym* [w pierwotnej wersji *o samorządzie terytorialnym*], przewiduje w art. 1 ust. 1, że *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Ustawa ta określa gminę jako *wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium* (art. 1 ust. 2)]. O samorządzie terytorialnym na szczeblu gminy może być jednak mowa dopiero wtedy, gdy spełniony jest wymóg istnienia dwóch równoprawnych czynników, a mianowicie: wspólnoty samorządowej i odpowiedniego terytorium. Pominięcie któregokolwiek z nich sprawia, że nie mamy do czynienia z samorządem terytorialnym.⁴

Ustawa, określając gminę jako wspólnotę ludzi (związek samorządowy) oraz terytorium, na którym ludzie ci zamieszkują, rodzi określone konsekwencje. Mianowicie, gmina z dotychczasowej jednostki podziału terytorialnego państwa przekształca się w terytorialny

związek samorządowy. Społeczność lokalna zostaje w ten sposób upodmiotowiona. Gmina zaś nie jest sprowadzona wyłącznie do obszaru, ale rozumie się pod tym pojęciem przede wszystkim ludzi, którzy tworzą wyodrębnione zrzeszenie.

Gmina, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną zadeklarowaną przez Konstytucję RP w art. 165 ust. 1, który stwierdza, *ix Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną*. Oznacza to, że gmina może stać się podmiotem praw i obowiązków oraz podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym. Przyznanie gminie osobowości prawnej uzasadnione jest w szczególności odrębnością majątkową gminy (mienie gminne), samodzielnością finansową oraz potrzebą występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu, a także na własną odpowiedzialność.

Osobowość prawną gminy jest rękojmnią jej samorządności. W przeciwieństwie do organów państwowych, których osobowość stapia się z osobowością państwa, gmina może wchodzić z organami państwa w stosunki charakterystyczne dla dwóch równorzędnych jednostek organizacyjnych. Podmiotowość prawną stwarza gminie możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Podmiotowość zaś zapewnia osobowość prawną.⁵

Należy dodać, iż gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego można rozpatrywać w aspekcie politycznym. Jako instytucja publiczna posiada ona wyraźny charakter polityczny, wynikający ze sposobu wyboru władz samorządowych (wybory bezpośrednie) i mechanizmu sprawowania owej władzy. Wyrazem upolitycznienia samorządu gminy może być dążność do zastępowania załatwienia palących spraw lokalnych przez chęć absolutnego zwycięstwa politycznego.

Na samorząd terytorialny gminy można spojrzeć także z punktu widzenia techniki zarządu lokalnego, ponieważ stanowi on jedną z głównych form techniki decentralistycznej. Technika decentralizacji, pojmowana jest jako usamodzielnienie ogniw lokalnych, ma na celu wyzwalanie lokalnych inicjatyw i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej oraz ustalenie hierarchii potrzeb lokalnych. Prowadzi tym samym do zwiększenia roli czynnika obywatelskiego i zapewnia jego przewagę nad czynnikiem zawodowym w aparacie samorządu. W literaturze jest on ujmowany jako odbiurokratyzowanie i uspołecznienie administracji, będąc jednocześnie formą podnoszenia kultury politycznej społeczeństwa i gospodarności. Daje również rozeznanie w potrzebach i warunkach lokalnych, których nie znają organy wyższego stopnia. Do realizacji tych celów konieczne jest jednak zagwarantowanie przez państwo środków ochrony przed nadmierną ingerencją organów wyższego stopnia, a zwłaszcza administracji rządowej oraz zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację zadań własnych samorządu.

Kluczową wartością, która przyświeca funkcjonowaniu samorządów gmin jest pełnienie służebnej roli wobec mieszkańców. Z tego wynika, iż głównym zadaniem, jakie stoi przed organami samorządowymi, jest skuteczne zarządzanie szerokim zakresem zadań publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: jak to robić?⁶

Kolejne ważne zagadnienie związanym z faktem, iż gmina jest jednostką samorządu terytorialnego to jej samodzielność. Gmina jako jednostka samorządowa posiada samodzielność. Kwestia samodzielności została uregulowana w ustawie *O samorządzie gminnym* w art. 2 ust. 1, który mówi: *gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Wykonywanie przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym rodzi

określone konsekwencje dwojakiego rodzaju: prawne — przyznawania zadań i kompetencji gminy oraz psychologiczne — kształtowania postaw i zachowań mieszkańców gminy związanych z uczestnictwem w rozwiązywaniu spraw publicznych.⁷

Gmina, wykonując zadania publiczne, czyni to na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że gmina staje się samodzielnym podmiotem administracji publicznej. Państwo może wkraczać w sferę działalności gminy jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych. Gmina decyduje samodzielnie o sprawach jej przypisanych i jak każdy inny podmiot działalności publicznej zobowiązana jest do przestrzegania prawa.

Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Konstytucja RP deklarując tę zasadę, stanowi w art. 165 ust. 2, że *samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej*. Ustawa O *samorządzie gminnym* konkretyzuje ogólną zasadę w art. 2 ust. 3, przyjmując przepis, iż *samodzielność gminy podlega ochronie sądowej*. Należy to rozumieć jako przyzwolenie dla gminy do skarżenia organów państwa w razie naruszenia jej samodzielności. Gmina może wnosić skargi do sądu administracyjnego. Samodzielność gminy pozwala na rozstrzyganie i regulowanie wielu istotnych spraw gminy we własnym zakresie. Samodzielność gminy potwierdzają ustawy regulujące podstawy prawne działania pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, a więc ustawa *O samorządzie powiatowym*⁸ i ustawa *O samorządzie województwa*.⁹ W ustawie *O samorządzie powiatowym* w art. 4 ust. 6 stwierdza się, iż *zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin*. W ustawie *O samorządzie województwa* natomiast, w art. 4 ust. 1 przyjmuje się, że *zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy*. Regulacje te podkreślają rolę samorządu gminnego w miejscowej społeczności.

Podmiot i przedmiot gminy

Istotę gminy jako jednostki samorządu terytorialnego określają jej podmiot i przedmiot oraz sposób wykonywania przez nią zadań publicznych. Podmiotem gminy jest jej społeczność, zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w związek samorządowy.¹⁰

Również osobowość prawna przyznana gminie przez ustawodawcę składa się na pojęcie podmiotu samorządu, przy czym osobowość prawna dzieli się na publiczną i prywatną. Osobowość publicznoprawna umożliwia gminie nawiązywanie stosunków prawnych z organami państwa, a osobowość cywilnoprawna — swobodne dysponowanie mieniem we własnym imieniu, jako uczestnikowi obrotu gospodarczego.

Przedmiotem zaś gminy jest wykonywanie zadań publicznych. Zagwarantowana prawnie samodzielność gminy nie ma charakteru pełnej niezależności władz lokalnych od władz centralnych (i regionalnych), bowiem tworzą one razem administrację publiczną. Jednak jednostki samorządu terytorialnego, a należy do nich również gmina zgodnie z art. 163 Konstytucji wykonują tylko te zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez ustawy, w tym ustawę zasadniczą, dla organów innych władz publicznych. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. zastrzegł, iż *wyłącznym źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest prawo stanowione przez państwo*.¹¹ W wyroku zaś z 28 czerwca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, tzn. w ten sposób, że samorząd może działać wszędzie tam, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Tak więc gmina wykonuje część administracji publicznej niezastępowanej ustawowo do kompetencji administracji rządowej.¹²

Zadania gminy

Jednym z podstawowych obowiązków samorządu gminy jest realizacja zadań, służących zaspokajaniu potrzeb publicznych społeczności. Wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej stanowi przejaw decentralizacji administracji. Jednakże obowiązkiem samorządu staje się nie tylko zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że celem działania samorządu jest także zaspokojenie potrzeb mieszkańców oraz zapewnienie rozwoju danego terenu.¹³ Na zakres zadań samorządu gminy można spojrzeć jeszcze szerzej i uznać, że w szczególnych przypadkach jego zadaniem jest również zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkańców, z tym jednakże ograniczeniem, że służy to dobru ogólnemu. Zagadnienie zakresu zadań, jakie ma do wykonania samorząd gminy, z punktu widzenia interesu jednostki i interesu zbiorowego, jest problemem kontrowersyjnym nie tylko w literaturze przedmiotu, ale również w praktyce.¹⁴

Ustawa o samorządzie gminnym, regulując zadania i zakres działania gminy, stanowi podstawę prawną funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Przez zadania gminy wyróżnione w ustawie należy rozumieć zbiór wszystkich powinności przypisanych gminie. W odniesieniu do gminy funkcjonuje podział na zadania własne i zlecone. Zadania własne samorząd gminy wykonuje na zasadzie domniemania kompetencji, a zadania zlecone na podstawie upoważnienia ustawowego lub w wyniku porozumienia z organami administracji rządowej. Zadania własne jednostka realizuje w oparciu o swoje środki finansowe, zadania zlecone po zapewnieniu środków przez administrację rządową. Za realizację pierwszej grupy zadań odpowiedzialność bezpośrednio ponosi samorząd, za realizację zadań drugiej grupy — administracja rządowa i pośrednio samorząd.

Zadania własne gminy są ściśle związane z jej publicznoprawną odpowiedzialnością za załatwianie wszelkich spraw publicznych (zadań publicznych) o znaczeniu lokalnym, spełniających służebną rolę względem lokalnej społeczności.

Zakres zadań samorządu gminnego wynika z art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym — oba te przepisy wzajemnie się uzupełniają." Artykuł 7 ustawy przykładowo wymienia katalog 20 zadań własnych, do których zalicza sprawy *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymywania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.*

Zakres działania gminy określony został w art. 6 ust 1 ustawy i obejmuje *wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.* Oznacza to uniwersalność zakresu działań własnych gminy, bowiem gmina nabyła możliwość wykonywania wszystkich zadań publicznych o znaczeniu lokalnym na swoim terenie, wg swobodnego uznania, ograniczonego jedynie regulacjami zawartymi w ustawie. Przepisy te mają charakter ogólnych reguł rozwijanych następnie w przepisach szczegółowych. Należy jeszcze dodać, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

Zadania gminy w dziedzinie gospodarki energetycznej

Wśród różnorodnych przejawów aktywności samorządu gminnego istotną rolę odgrywa wykonywanie zadań z dziedziny energetyki. Ustawodawca wyposażył gminy w instrumenty prawne, umożliwiające im aktywne wpływanie na działalność sektora energetycznego tak,

aby mógł on w należyty sposób wypełniać postawione przed nim cele społeczne i gospodarcze, zaspokajające potrzeby gospodarki oraz społeczeństwa.

Realizacja przez gminy zadań w obszarze gospodarki energetycznej jest jednym z przejawów gospodarki komunalnej, rozumianej jako wykonywanie przez gminy zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co zostało zapisane w art. 1 ust. 1 ustawy *O gospodarce komunalnej*¹⁶

Spoczywające na gminie zadania własne w dziedzinie energetyki zostały sprecyzowane w art. 18 ust. 1 *Prawa energetycznego*?¹ Zgodnie z tym przepisem, gmina jest zobowiązana do:

1. planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy (zob. również art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy *O samorządzie gminnym*),
2. planowania oświetlenia miejsc publicznych, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy,
3. finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, w odniesieniu do których gmina jest zarządcą.

Spośród wymienionych zadań najistotniejsze znaczenie dla społeczności gminnej ma zadanie polegające na zaopatrywaniu wspólnoty samorządowej w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, ponieważ jego realizacja prowadzi do zaspokojenia codziennych potrzeb ludności, umożliwiających im wypełnianie ról społecznych i zawodowych. Celem tego zadania jest *bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych* (art. 1 ust. 2 ustawy *O gospodarce komunalnej*). Zadanie to gmina może wykonać w dwojaki sposób. Po pierwsze, gmina może prowadzić działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu, przesyłaniu oraz dystrybucji paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej.¹⁸ Dodać należy, że prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się z obecnością gminy w obrocie gospodarczym, w charakterze uczestnika gry rynkowej. Po drugie, realizacja omawianego zadania wiąże się z koniecznością podejmowania przez gminę wielu działań o charakterze regulacyjnym, mających na celu takie oddziaływanie na przedsiębiorstwa energetyczne (prywatne i komunalne), aby miały one możliwość w sposób optymalny zaspokajać popyt na energię elektryczną, ciepłą oraz gaz. Mając na uwadze fakt, że komunalne rynki usług energetycznych (użyteczności publicznej) nie są objęte prawnym monopolem gminy, o dostęp na te rynki mogą się ubiegać wszyscy przedsiębiorcy, bez względu na formę własności." Taka sytuacja zmusza gminy do aktywnych zachowań, zmierzających do odpowiedniego zorganizowania świadczenia usług przez odrębne od gminy podmioty.

Za słuszne należy uznać podejście, traktujące usługi energetyczne jako działania użyteczności publicznej i mówiące, że nie powinny one być w pełni urynkowane, jako że sam mechanizm rynkowy nie jest w stanie zagwarantować efektywnego ich świadczenia.²⁰ To uzasadnia ingerencję gminy w lokalny rynek poprzez regulację działalności gospodarczej. Planowanie w gospodarce energetycznej jest jednym z przejawów regulacyjnych działań gminy na lokalnym rynku.

Ustawa *Prawo energetyczne* wprowadziła zasadnicze zmiany w gospodarce energetycznej kraju. Odnoszą się one do całego sektora energetycznego, ale również do samorządu terytorialnego szczebla gminnego. W myśl regulacji zawartych w ustawie, gmina jako

podstawowa jednostka podziału terytorialnego kraju ustanowiona została wiodącym podmiotem, decydującym o kierunkach rozwoju systemów energetycznych na rynku lokalnym. Samorządy gmin zostały uprawnione do kreowania lokalnej polityki energetycznej, wyrazem której jest plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe związane z planowanymi kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy, szczególnie rozwoju systemów infrastruktury energetycznej.

Prawo energetyczne nakłada na gminę obowiązek dopilnowania właściwego zaopatrzenia podległego samorządowi obszaru w energię i przyznaje jej prawo decydowania o sposobie pokrywania potrzeb energetycznych.

Podstawowymi przesłankami do prowadzenia polityki energetycznej przez gminy są:

- podział kompetencji i zmiana roli państwa w sektorze oraz odejście od struktur scentralizowanych,
- zmieniające się otoczenie, w tym polityczne, oraz potrzeby spełniania przez gminę podstawowych funkcji w stosunku do własnej gospodarki i społeczności.

Przypisy:

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU Nr 78, poz. 483).

² H. Izdebski. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. LexisNexis, Warszawa, kwiecień 2004, 16-20.

³ Chodzi o ustawy: z 8 marca 1990 r. *O samorządzie terytorialnym*, tekst jednolity DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm., której tytuł z dniem 1 stycznia 1999 r. został zmieniony na ustawę *O samorządzie gminnym*, ustawę z 5 czerwca 1998 r. *O samorządzie powiatowym*, tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm., oraz o ustawę z 5 czerwca 1998 r. *O samorządzie województwa*, tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

⁴ B. Poskrobko. *Zarządzanie środowiskiem*. PWE, Warszawa 1998, 161-5.

⁵ W Niemiec. *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. Samorząd Terytorialny 1991, 11/12, 16.

⁶ E. Wojciechowski. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wyd. Dyfín, Warszawa 2003, 14.

⁷ E. Zieliński. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, 27.

⁸ Ustawa *O samorządzie powiatowym* z 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001 Nr 143, poz. 1592 z późn. zm.).

⁹ Ustawa *O samorządzie województwa* z 5 czerwca 1998 r. (DzU 2001 Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹⁰ Prawodawca w art. 16 Konstytucji zdefiniował wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzy ogół mieszkańców.

¹¹ W. 10/93, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1994, cz. II, poz. 46.

¹² K. 14/93, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1994, cz. I, poz. 13.

¹³ Por. J. Wyporska. W: J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Wyd. II, Warszawa, 2004, 38.

¹⁴ A. Korzeniowska. W: *ABC samorządu terytorialnego*. Oficyna Wydawnicza Branta Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi, Bydgoszcz - Łódź 2004, 31.

¹⁵ A. Agopszowicz. W: A. Agopszowicz, Z. Gilowska. *Ustawa o samorządzie terytorialnym*. Komentarz. Warszawa 1997, 79.

¹⁶ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. (DzU z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. — *Prawo energetyczne* (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Najnowsza nowelizacja ustawy z 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy znajduje się w DzU z 2005 r. Nr 62, poz. 552).

¹⁸ Na temat działalności gospodarczej gmin zob: S. Dudzik. *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*. Zakamycze 1998, 99 i nast.; K. Byjoch, S. Redeł. *Prawo gospodarki komunalnej*. Warszawa 2000, 50-1.

¹⁹ Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 12 października 1994 r., XVII Amr 27/94.

²⁰ E. Wojciechowski. *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*. Warszawa 1997, 110-1.