

KLIENT



DYSTRYBUCJA



PRZESYŁ

ENERGIA

Elektryczna

ISSN 1697-3833
Biuletyn Branżowy

4/2017

Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej

Rynek i regulacje

Technika i technologie

Wydarzenia w branży

Układanie
kłastrów energii

oświetlenie
uliczne
- dylematy
prawne

Skrzydłaci
przyjaciele
energetyków

Krzysztof Tchórzewski

Wierzę w polski
samochód elektryczny



Oświetlenie uliczne – dylematy prawne

Problematyka oświetlenia ulicznego, a ściślej – relacji między gminą a przedsiębiorstwem energetycznym, jest przedmiotem licznych kontrowersji de facto od czasu transformacji ustrojowej. Przed komercjalizacją zakładów energetycznych oraz przed reformą samorządową majątek oświetleniowy był elementem jednolitej własności państwowej, co w praktyce czyniło bezprzedmiotowymi dylematy w odniesieniu do tego, kto takim majątkiem ma zarządzać i na jakich warunkach należy nabywać usługi utrzymania majątku oraz energię elektryczną do jego zasilania.

MACIEJ SZAMBELAŃCZYK
radca prawny, partner w WKB Wierciński Kwieciński Baehr

Z początkiem lat 90., wraz z procesami komercjalizacji, majątek oświetleniowy przypadł w zasadniczej części przedsiębiorstwom energetycznym. Szacuje się, że nawet 90% infrastruktury oświetleniowej w Polsce należy do zakładów energetycznych. Przy czym, po procesach unbundlingu w roku 2007, majątek ten znalazł się w rękach albo poszczególnych operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD), albo został wydzielony do odrębnych spółek zajmujących się zarządzaniem infrastrukturą oświetleniową.

Obowiązki gminy w zakresie oświetlenia ulicznego

Obecna sytuacja rodzi szereg dylematów prawnych, których wyrazem są m.in. pojawiające się pomysły jednoznacznego uregulowania kwestii oświetlenia ulicznego w drodze ustawowej. Z jednej strony bowiem mamy do czynienia z podmiotami działającymi na zasadach komercyjnych (spółkami prawa handlowego), które są właścicielami majątku, z drugiej zaś z samorządem, na którym spoczywają określone obowiązki publicznoprawne

związane z realizacją zadań własnych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594; dalej: ustawa) w art. 7 ust. 1 pkt 3 stanowi, że zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną. Z kolei ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012.1059 ze zm.; dalej: Pe) w art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 przewiduje, że do zadań własnych gminy w zakresie m.in. zaopatrzenia w energię elektryczną należy planowanie i finansowanie oświetlenia. Obowiązek wskazany w Pe jest doprecyzowaniem zadania własnego na podstawie ustawy. Wydany stosunkowo niedawno wyrok Sądu Najwyższego¹ potwierdza, że formuła, w jakiej ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zapewnienia finansowania oświetlenia „wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić”. W tym kontekście gmina jest zobligowana do finansowania oświetlenia, przy czym do jej zadań własnych należy finansowanie oświetlenia ulic i placów. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 22 Pe finansowanie takie oznacza finansowanie

kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Status prawny infrastruktury oświetleniowej

Powyższe zadania własne gmin skutkują ich dążeniem do zapewnienia sobie dostępu do infrastruktury oświetleniowej znajdującej się we władaniu przedsiębiorstw energetycznych, w tym do zapewnienia sobie prawa wyboru dostawcy (sprzedawcy) energii elektrycznej do poszczególnych punktów świetlnych. Zagadnienie to od wielu lat bywa zarzewiem dyskusji między przedsiębiorstwami energetycznymi a samorządami. Przy czym w istocie jego analiza wymaga przesądzenia statusu prawnego infrastruktury oświetleniowej z punktu widzenia przepisów Pe. W uproszczeniu można przyjąć, że na infrastrukturę oświetleniową składają się słupy lub ich zespoły wraz z oprawami świetlnymi, które przyłączone są do sieci dystrybucyjnej w różnych punktach. Weryfikacji wymaga, czy tak opisana infrastruktura

jest siecią dystrybucyjną przepisów Pe. Zgodnie z art. 3 pkt 11 Pe sieci to instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego. Infrastruktura oświetleniowa nie jest ze sobą bezpośrednio połączona, lecz poszczególne punkty świetlne (lub ich grupy) są w różnych miejscach bezpośrednio podłączone do sieci dystrybucyjnej, za pomocą której OSD dostarcza im energię elektryczną wymaganą do ich zasilania. Jej wydanie następuje w miejscu przyłączenia. Infrastruktura oświetleniowa nie służy więc dalszemu transportowaniu energii. Co za tym idzie, stanowi nie sieć dystrybucyjną, a zbiór wielu instalacji odbiorczych. Z takiego statusu infrastruktury oświetleniowej wynikają istotne konsekwencje prawne. Po pierwsze, właściciel lub władający tą infrastrukturą na podstawie innego tytułu prawnego nie będzie świadczył usługi dystrybucji. Zgodnie bowiem z art. 3. pkt 5 lit. a Pe dystrybucja to „transport energii elektrycznej sieciami dystrybucyjnymi w celu ich dostarczenia odbiorcom”. Nawet jeśli energia dostarczana będzie do grupy punktów świetlnych, jej wydanie przez OSD będzie następowało w jednym punkcie przyłączenia (gdzie następuje opomiarowanie), a dalszy rozdział na poszczególne punkty świetlne będzie odbywał się już za pomocą tzw. instalacji wewnętrznej. W konsekwencji na właścicielu lub władającym infrastrukturą nie będą ciążyły obowiązki OSD wskazane w przepisach Pe, a w szczególności obowiązek umożliwienia zmiany sprzedawcy energii elektrycznej zastrzeżony dla odbiorców w art. 4j ust. 2 Pe.

Stosowanie zasady TPA do infrastruktury oświetleniowej

Konkluzja, że infrastruktura oświetleniowa nie stanowi sieci dystrybucyjnej, pociąga za sobą szereg konsekwencji natury faktycznej i prawnej. Dana spółka władająca infrastrukturą oświetleniową (czy to OSD, czy spółka celowa) nie jest - w odniesieniu do takiej infrastruktury na gruncie Pe - zobowiązana do stosowania zasady TPA. Do jej przestrzegania jest bowiem zobowiązany jedynie OSD w zakresie dostępu do sieci dystrybucyjnej, a nie podmiot władający jakąkolwiek instalacją odbiorczą. W rezultacie w świetle przepisów Pe władający

Wydany stosunkowo niedawno wyrok Sądu Najwyższego potwierdza, że formuła, w jakiej ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zapewnienia finansowania oświetlenia „wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić”. W tym kontekście gmina jest zobligowana do finansowania oświetlenia, przy czym do jej zadań własnych należy finansowanie oświetlenia ulic i placów. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 22 Pe finansowanie takie oznacza finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

infrastrukturą oświetleniową nie jest zobowiązany do udostępnienia infrastruktury oświetleniowej wszystkim sprzedawcom energii elektrycznej chętnym do jej wykorzystywania.

Status gminy jako odbiorcy energii

Omawiane zagadnienie wymaga również przesądzenia, jaki status przysługuje gminie w świetle przepisów Pe. W szczególności interesujący może być problem, czy gminie przysługuje status odbiorcy, o którym mowa w przepisach Pe. Rozstrzygnięcie tej kwestii może bowiem rzutować na możliwość uznania istnienia po stronie gminy prawa do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej zasilającej infrastrukturę oświetleniową. W tym kontekście należy wskazać, że status gminy jako odbiorcy energii nie został w przepisach Pe wyraźnie przesądzony. Z jednej strony, jak wspomniano, do zadań własnych gminy należy planowanie i finansowanie oświetlenia ulic, dróg i innych miejsc publicznych na jej terenie. Można by więc próbować twierdzić, że gmina powinna posiadać wszelkie możliwe instrumenty prawne do jak najefektywniejszego wywiązywania się z tych obowiązków. Jednakże, z drugiej strony, Pe nie zawiera żadnej wyraźnej podstawy prawnej dla uznania gminy za odbiorcą energii elektrycznej i przyznania jej wszystkich związanych z tym statusem uprawnień.

Dodatkowo, w modelowych przypadkach, gminom nie przysługuje żaden tytuł prawny do instalacji oświetleniowej (wszak należy on do przedsiębiorstw energetycznych), który jest elementem koniecznym dla uzyskania statusu odbiorcy.

Warto w tym miejscu jednak zauważyć, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) kilkakrotnie wyrażał opinię², zgodnie z którą, pomimo braku tytułu prawnego do instalacji oświetleniowej, gminy są odbiorcami w rozumieniu przepisów Pe. Uzasadnienie takiego stanowiska jednak było nader ogólne. Argumentem przytoczonym na potwierdzenie takiej tezy było wskazanie, że w przeciwnym wypadku dochodziłoby do „nadmiernych komplikacji”. Na takim stanowisku częstokroć stoją również same gminy, które starają się wykazywać, że przysługuje im prawo do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej do punktów świetlnych należących do OSD lub innych przedsiębiorstw



Zdjęcie: Stockphoto/raero

Wyboru sprzedawcy może dokonywać jedynie podmiot, który posiada tytuł prawny infrastruktury oświetleniowej jako odbiorca końcowy, a nie gmina, która takiego tytułu nie posiada

energetycznych.

Co ciekawe, jednak zdanie przeciwne do prezentowanego przez Prezesa URE wyraziło Ministerstwo Gospodarki (MG) w stanowisku z 20 kwietnia 2011 r.³, a także w stanowisku z 27 kwietnia 2011 r.⁴. Ponadto w odpowiedzi Rady Ministrów na dezyderat nr 36 Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” w sprawie nowelizacji przepisów dotyczących oświetlenia ulic⁵ wskazano, że „gmina niebędąca właścicielem infrastruktury oświetleniowej nie może bez zgody właściciela urządzeń organizować przetargów na dostawę energii elektrycznej do celów oświetleniowych oraz na konserwację tej infrastruktury”.

Spór w tej materii w pewnym sensie rozstrzygnął wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Warszawie z dnia 17 lutego 2015 r.⁶ W uzasadnieniu SA stwierdził: „Gmina B. (...) nie była właścicielem ani posiadaczem infrastruktury oświetleniowej. Nie było więc faktycznej możliwości przeniesienia posiadania energii elektrycznej

sprzedawanej przez (...) na rzecz Gminy B. (...) Brak więc możliwości zarówno faktycznej, jak i prawnej, aby Gmina B. była odbiorcą energii w zakresie dotyczącym oświetlenia zewnętrznego (...). W tej sytuacji słusznie podniósł skarżący, że Gminie B. (...) nie przysługiwało prawo zmiany dostawcy energii elektrycznej.”

Zgodnie z powyższym wywodem SA wyboru sprzedawcy może dokonywać jedynie podmiot, który posiada tytuł prawny infrastruktury oświetleniowej jako odbiorca końcowy, a nie gmina, która takiego tytułu nie posiada. Argumentacja ta jest, jak się zdaje, bardziej przekonująca niż proponowana przez Prezesa URE w przywoływanych pismach.

Podsumowanie

Ramy tego artykułu nie pozwalają na omówienie wszelkiej problematyki związanej z zarządzaniem i utrzymaniem infrastruktury oświetleniowej oraz zaopatrzeniem punktów świetlnych w energię

elektryczną. Tymczasem, oprócz wskazanych wyżej, problematyka ta wiąże się z szeregiem innych dylematów. Sygnalizując tylko, warto wskazać, że relacje pomiędzy gminami a przedsiębiorstwami energetycznymi wymagałyby głębszej analizy z punktu widzenia przepisów antymonopolowych oraz – co szczególnie istotne – Prawa zamówień publicznych.

Bibliografia

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2014 r. II CSK 183/13.
2. Np. w pismach z 23 grudnia 2010 r. oraz z 31 maja 2011 r. dostępnych na <http://www.kowal.eu/?id=4&g=320>
3. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3F68A5E5>
4. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/7A75A0EF>
5. [orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/NPP_20110824_d36/\\$file/NPP_20110824_d36.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/NPP_20110824_d36/$file/NPP_20110824_d36.pdf)
6. sygn. akt VI A Ca 680/14