

Michał Krzykowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-1150-0142

michal.krzykowski@uwm.edu.pl

Usługi użyteczności publicznej w sektorze ciepłowniczym

Wstęp

W odróżnieniu od rynku energii elektrycznej czy gazu ziemnego cechą charakterystyczną sektora ciepłowniczego jest jego lokalny charakter. Transport ciepła rurociągami bowiem generuje straty ciepła i w związku z tym obszar działania poszczególnych systemów ciepłowniczych determinowany jest względami technicznymi i ekonomicznymi.

Tradycyjnie świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej przypisuje się usługom związanym z dostarczaniem energii elektrycznej. Tym niemniej, ze względu na rolę jaką pełni energia cieplna w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych, również ten sektor gospodarki należy traktować jako taki, w którym świadczone są tego rodzaju usługi.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena obowiązujących regulacji prawnych przez pryzmat obowiązków użyteczności publicznej nałożonych przez krajowego ustawodawcę na przedsiębiorstwa ciepłownicze. Szczególna uwaga poświęcona zostanie przy tym rozwiązaniom prawnym wynikającym z ustawy Prawo energetyczne¹ (dalej jako Pr. en.).

Pojęcie usług użyteczności publicznej na tle prawa Unii Europejskiej

Jako takie prawo unijne nie definiuje *explicite* pojęcia „usługi użyteczności publicznej”. Tym niemniej, z uwagi na ich charakter, będą one zbliżone do pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W świetle

¹ Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.

art. 14 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² usługi te zajmują szczególne miejsce wśród wspólnych wartości UE oraz mają znaczenie dla wspierania spójności społeczno-gospodarczej: „(...) Unia Europejska i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania traktatu, zapewniają, aby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im te zadania wypełniać (...)”.

W załączniku 1 do komunikatu Komisji Europejskiej z 2004 r.³ przez usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym rozumie się te usługi, „(...) które według państw członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje zwłaszcza pewne rodzaje usług dostarczane przez przemysł sieciowy, np. transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny i komunikacyjny. Jednak termin ten rozciąga się także na każdy inny rodzaj działalności gospodarczej, który podlega obowiązkowi z tytułu świadczenia usług publicznych”.

Biorąc po uwagę powyższe, termin „usługi użyteczności publicznej” należy interpretować szerzej niż „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”. Pojęcie to obejmować będzie bowiem usługi rynkowe i nierynkowe, które władze kwalifikują jako usługi użytku publicznego i które podlegają określonym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych. Ich istotą jest konieczność świadczenia nawet wówczas, gdy na rynku nie ma dostatecznej koniunktury (w zakresie świadczenia takich usług). Dzięki temu mieszkańcy uzyskują dostęp do usług, które mają kluczowe znaczenie z perspektywy funkcjonowania współczesnego gospodarstwa domowego. Dodatkowo, jeśli państwo uzna, że świadczenie tego rodzaju usług leży w interesie ogólnym, a przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku nie mogą zapewnić ich świadczenia w sposób zadowalający, może celem zadośćuczynienia potrzebom społeczeństwa ustanowić szereg obowiązków użyteczności publicznej. Z wykonywaniem przedmiotowych obowiązków będzie niekiedy wiązać się przyznanie określonych praw szczególnych lub wyłącznych określonym podmiotom, np. na podstawie art. 106 ust. 2 TfUE, w zakresie rekompensat z tytułu realizacji omawianych obowiązków⁴. Tym niemniej trzeba nadmienić, że twierdzenie to nie ma charakteru bezwzględnego.

Kwestie doprecyzowania pojęcia usług użyteczności pozostawiono zgodnie z zasadą subsydiarności samym państwom członkowskim⁵. W przeważającej

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowany 9 maja 2008 r., C 115/47, <https://www.eur-lex.europa.eu> (data dostępu: 21.03.2018), dalej jako TfUE.

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, COM (2004) 374 final.

⁴ Orzeczenie ETS z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Altmark Trans* C-280/00, ECR [2003] s. I-7747.

⁵ Zob. pkt 22 komunikatu Komisji – Usługi użyteczności publicznej w Europie (Dz. Urz. WE C 17 z 19 stycznia 2001 r.).

mierze jednak będą się one kierować czynnikami społeczno-ekonomicznymi, uwarunkowanymi poziomem gospodarczym danego państwa, w tym np. postępem technologicznym. Tradycyjnie, z uwagi na kryterium użyteczności publicznej zadania, w tym obszarze obejmują takie dziedziny, jak: zaopatrzenie ludności w wodę, energię elektryczną i ciepłą, gaz ziemny utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej czy realizacji różnego rodzaju potrzeb kulturalnych.

Krajowe uregulowanie w zakresie użyteczności publicznej

Jak już wspomniano, pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym jest pojęciem autonomicznym prawa Unii Europejskiej⁶. W prawodawstwie polskim natomiast najbliższa omawianym usługom jest kategoria użyteczności publicznej, którą usługodawca posługuje się w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, ustawie o przedsiębiorstwach państwowych⁸ oraz ustawie o gospodarce komunalnej⁹. Elementem wspólnym składającym się na pojęcie użyteczności publicznej, występującym we wszystkich z powyższych aktów prawnych, jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W takim też duchu wykładni dokonał Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 12 marca 1997 r.¹⁰, który wskazał, że zadania użyteczności publicznej opierają się właśnie na tych zadaniach, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Równocześnie w ocenie Trybunału zadania te należy rozumieć możliwie jak najszerszej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi¹¹, których

⁶ E. Kosiński, *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, z. 4, s. 141; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 134–135.

⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 981 ze zm.

⁹ Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.

¹⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., sygn. akt W 8/96.

¹¹ W tym sensie, że priorytetowym celem działalności w sferze użyteczności publicznej powinna być prawidłowa realizacja zadania publicznego, a nie realizacja zysku. Samo pojęcie zadania publicznego natomiast związane jest z normatywnie określonym obowiązkiem będącym również uprawnieniem państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowanym przez kompetentny organ administrujący z pomocą prawnych form działania, zob. J. Gola, *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 3555, s. 32 oraz A. Szadok-Bratuń, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, e-Monogra-

realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Ponadto Trybunał podkreślił, że „jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych”.

Użyteczność publiczna oznacza także kwalifikację prawną przy wytyczeniu granic działalności gospodarczej możliwej do podjęcia przez gminę. W związku z powyższym można dokonać podziału działalności gospodarczej gminy na działalność:

- niekomercyjną, nieukierunkowaną na zysk, a zatem mieszczącą się w zadaniach o charakterze użyteczności publicznej oraz
- komercyjną (zarobkowo-gospodarczą), czyli nastawioną na osiągnięcie zysków, wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej¹².

Pierwszy rodzaj działalności gminy służy bezpośrednio realizacji zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Drugi natomiast jedynie w sposób pośredni wspiera zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez zdobywanie środków finansowych potrzebnych na ich realizację¹³.

W świetle stanowiska Janusza Wierzbickiego za podstawę odróżnienia działalności o charakterze użyteczności publicznej od działalności komercyjnej należy przyjąć kryterium odbiorcy tej działalności. Autor podkreśla, że adresem zadań związanych z użytecznością publiczną jest tylko pewna grupa „określonych odbiorców”, przy czym działalność ta nie podlega regulacji rynkowej¹⁴. Działalność komercyjna natomiast jest prowadzona na rzecz odbiorców, będących anonimowymi nabywcami oferowanych im usług i podlega regulacji rynkowej.

Kazimierz Strzyckowski podnosi natomiast, że pojęcie użyteczności publicznej należy interpretować poprzez wyróżnienie ich trzech podstawowych cech: ciągłość (tj. bieżący i nieprzerwany charakter), zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności oraz powszechna dostępność świadczonych usług. Pierwsza z cech oznacza, że organizowanie i dostarczanie musi być bieżące i nieprzerwane bez względu na wyniki ekonomiczne osiągnięte przez podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej. Drugą należy rozumieć jako zaspokajanie potrzeb osób trzecich, a nie własnych potrzeb pomiotów świadczących usługi użyteczności publicznej. Ostatnia natomiast oznacza, że dostęp do tego

fie Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 16, Wrocław 2012, s. 2007.

¹² A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Seria: Gubernaculum et Administratio” 2006, z. IV, s. 170.

¹³ Ibidem.

¹⁴ J. Wierzbicki, *Ekonomiczne aspekty reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2, s. 151.

rodzaju nie może być utrudniony bądź wykluczony w stosunku do określonych podmiotów indywidualnych¹⁵.

Ze względu na lokalny wymiar sieci ciepłowniczych, dla celów niniejszej analizy najistotniejsze znaczenie będą miały regulacje prawne wynikające z ustawy o gospodarce komunalnej (dalej jako u.g.k.). Na podstawie art. 1 ust. 2 u.g.k. „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Gd 1968/02 organ ten, wskazując na cechy gospodarki komunalnej (tj. brak celu zarobkowego, gdyż celem obligatoryjnym pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zadań użyteczności publicznej w postaci zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności), podkreślił, że gmina, wykonując zadania własne, przejmuje działalności społecznie niezbędne, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym głównym zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Przepis ten wymienia wśród pozostałych zaopatrzenie w energię ciepłą jako jedno z podstawowych zadań¹⁶. Potwierdzeniem tego jest również art. 18 ustawy Pr. en., który stanowi, że do zadań własnych gminy należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło na obszarze gminy¹⁷ oraz ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. W tym celu wójt (burmistrz czy prezydenta miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia

¹⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 333–334.

¹⁶ Na podstawie art. 2 u.g.k. gospodarka komunalna może być prowadzona w szczególności poprzez własne jednostki organizacyjne (w formie zakładu budżetowego), jak również spółki prawa handlowego – spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną, lub poprzez przystępowanie do takich spółek. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego nie są zobligowane do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej samodzielnie, tzn. przez własne jednostki organizacyjne. Należy bowiem zaznaczyć, że zadania z zakresu gospodarki komunalnej mogą być zlecane podmiotom zewnętrznym. Podstawę prawną w tym przypadku stanowi art. 3 u.g.k., zgodnie z którym zadania te mogą być powierzane osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, zamówieniach publicznych czy działalności pożytku publicznego.

¹⁷ W świetle art. 3 pkt 8 Pr. en. przez zaopatrzenie w ciepło rozumie się „procesy związane z dostarczaniem ciepła, energii elektrycznej, paliw gazowych do odbiorców”. Kluczowy w przedmiotowej definicji jest element procesu związanego z dostarczaniem. Wskazuje on bowiem na związek z rozdziałem 2 Pr. en. „Dostarczanie paliw i energii”. Wobec tego proces ten będzie odbywał się zgodnie z art. 5 ust. 1 Pr. en., po uprzednim przyłączeniu do sieci, o którym mowa w art. 7 Pr. en., na podstawie umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii cieplnej lub umowy kompleksowej. Poza technicznymi czynnościami na zaopatrzenie będą składały się również wszystkie czynności formalnoprawne, takie jak zawarcie stosownych umów oraz ich wykonanie, tj. realizacja zobowiązań wynikająca z tych umów – dostawa oraz rozliczenie z tego tytułu.

w ciepło dla obszaru gminy na okres co najmniej 15 lat (art. 19 Pr. en.)¹⁸, który następnie podlega uchwaleniu przez radę gminy.

Obowiązki użyteczności publicznej w sektorze ciepłowniczym

Niewątpliwie dostarczanie ciepła stanowi usługę publiczną. Jest to podyktowane przede wszystkim faktem, że ustawa nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne szczególne obowiązki, których istota odpowiada zobowiązaniom właściwym dla usług publicznych¹⁹.

W przeciwieństwie do unijnych dyrektyw liberalizujących rynek energii elektrycznej, w sektorze ciepłowniczym brak jest tożsamyh unormowań²⁰. Nie oznacza to bynajmniej, że polski ustawodawca kwestię tę pomija. W istocie, mimo braku równoległych przepisów w prawodawstwie UE, krajowy legislator zdecydował się rozszerzyć zakres regulacji także na sektor ciepłowniczy (na poziomie zbliżonym do rozwiązań prawnych funkcjonujących na rynku energii elektrycznej).

Na wstępie niniejszych rozważań należy nadmienić, że pojęcie ciepła zawarte w słowniczku do Pr. en. (art. 3 pkt 1) jest stosowane zamiennie z regulacjami odnoszącymi się ogólnie do pojęcia energii, która swą dyspozycją obejmuje zarówno ciepło, jak i energię elektryczną²¹. Wobec powyższego zasadniczo na przedsiębiorstwa energetyczne²² w sektorze ciepłowniczym

¹⁸ Projekt założeń powinien określać: 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych; 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych; 3a) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej; 4) zakres współpracy z innymi gminami – art. 19 ust. 3 Pr. en.

¹⁹ M. Szydło, op. cit., s. 148.

²⁰ Przyczyn takiego stanu należy upatrywać przede wszystkim w lokalnym charakterze rynku ciepła, który inaczej niż ma to miejsce w przypadku energii elektrycznej czy gazu ziemnego ma ponadnarodowy charakter. Z tego też względu wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest z reguły ograniczony, co stanowiło o braku potrzeby harmonizacji – F. Elżanowski, M. Czuba, *Prawne i techniczne uwarunkowania rynku ciepła dostarczanego za pośrednictwem sieci i jego odrębność od elektroenergetyki*, [w:] F. Elżanowski, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, Toruń 2011, s. 90.

²¹ Zgodnie z art. 3 pkt 1 Pr. en. energia oznacza „energię przetworzoną w dowolnej postaci”. Ciepło stanowi przy tym jedną postaci energii przetworzonej. Równocześnie wyłączona z zakresu powyższej regulacji jest wszelkiego rodzaju energia pierwotna.

²² Pojęcie przedsiębiorstwa ciepłowniczego zdefiniowane zostało w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 92). Jest to „przedsiębiorstwo energetyczne

nałożone zostały obowiązki o charakterze publicznoprawnym podobne do tych odnoszących się do pomiotów prowadzących działalność gospodarczą na rynku energii elektrycznej²³.

Wśród najważniejszych trzeba zwłaszcza wymienić te dotyczące przyłączenia do sieci, świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji ciepła oraz kluczowe z punktu widzenia niniejszego opracowania zawarcia umowy kompleksowej z odbiorcą końcowym przyłączonym do sieci ciepłowniczej.

W świetle art. 7 ust. 1 Pr. en. „przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybuując ciepła jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączenia, jeśli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci, a żądający zawarcia spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru (...)”.

Fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej stanowi przesłankę niezbędną dla skutecznego dostarczania ciepła do danego odbiorcy. Taki stan podyktowany jest bowiem brakiem technicznych możliwości transportu energii cieplnej w inny sposób.

Jak już wskazano, komentowany obowiązek należy do sfery publicznoprawnych obligacji. Wyrazem tego jest powinność podejmowania przez wyznaczone podmioty działań w sferze, w której nie pojęłyby lub podjęłyby w innym zakresie, gdyby kierowały się wyłącznie własnymi interesami gospodarczymi²⁴. Ponadto obowiązek ten został zabezpieczony sankcją w postaci kary pieniężnej nakładanej przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne w sposób nieuzasadniony odmówi zawarcia umowy o przyłączenie do sieci ciepłowniczej.

Z treści art. 7 ust. 1 Pr. en. wynika, że na przedsiębiorstwie energetycznym ciąży obowiązek o charakterze względnym. Obligacja ta bowiem powstaje pod warunkiem kumulatywnego spełnienia przesłanek wskazanych w omawianym przepisie, tj. istnienia technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci, spełnienie przez żądającego zawarcia umowy o przyłączenie warunków przyłączenia do sieci i odbioru oraz posiadanie przez ubiegającego się o przyłączenie tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do którego energia ma być dostarczana.

zajmujące się wytwarzaniem ciepła w eksploatowanych przez to przedsiębiorstwo źródłach ciepła, przesyłaniem i dystrybucją oraz sprzedażą ciepła wytworzonego w tych źródłach lub zakupionego od innego przedsiębiorstwa energetycznego”.

²³ Z tym zastrzeżeniem, że zaopatrzenie w ciepło zostało transferowane na samorządy lokalne, zob. P. Jeżowski, *Problemy polskiego ciepłownictwa – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] A. Chochołowski, F. Krawiec (red.), *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Warszawa 2008, s. 195–217.

²⁴ Zob. szerzej M. Krzykowski, *Rozstrzygnięcie sporów pomiędzy deweloperem a przedsiębiorstwem energetycznym na tle umów przyłączeniowych*, [w:] M. Królikowska-Olczak, A. Bieranowski, J. Zięty (red.), *Działalność deweloperska w praktyce gospodarczej*, Warszawa 2014, s. 332–333.

Z przytoczonym obowiązkiem immanentnie związany jest przepis art. 4 ust. 2 Pr. en. wprowadzający dostęp stron trzecich do sieci ciepłowniczych (ang. *Third Party Access*). Warto ponownie podkreślić, że w przeciwieństwie do rynku energii elektrycznej czy gazu ziemnego prawo unijne nie przewiduje tożsamyh rozwiązań prawnych dla sektora ciepłowniczego. Toteż objęcie obowiązkiem dostępu do infrastruktury ciepłowniczej przez krajowego legislatora może budzić pewne wątpliwości. W literaturze podnosi się, że zastosowanie przedmiotowej zasady może okazać się niewspółmierne do korzyści, jakie z niej wynikają²⁵. Ma to związek zwłaszcza z lokalnym wymiarem sieci ciepłowniczych²⁶ oraz ich charakterystyką techniczną, która skutkuje potrzebą poniesienia wysokich kosztów wprowadzenia rozwiązań niezbędnych dla realizacji zasady TPA (zbudowanych w układzie pierścieniowym), brakiem uzasadnienia ekonomicznego dla wprowadzenia tych rozwiązań oraz brakiem technicznych możliwości świadczenia usług przesyłowych na zasadzie TPA promieniową siecią ciepłowniczą. Tym niemniej autor podziela pogląd, wedle którego powyższe wątpliwości są jedynie częściowo uzasadnione²⁷. Trzeba przecież pamiętać, że porównywalne trudności występowały z chwilą wprowadzania przepisów dotyczących dostępu stron trzecich na rynku energii elektrycznej i gazu. Toteż wdrożenie zasady TPA, przynajmniej teoretycznie, możliwe jest również na rynku ciepła (choć ze względów technicznych jedynie w dla sieci pracujących w układzie pierścieniowym lub kratownicowym niż promienistym). Równocześnie warto zwrócić uwagę, że sektor ciepłowniczy należy do grupy sektorów sieciowych (energetyka, telekomunikacja, transport kolejowy itd.) które mimo silnie zintegrowanej pionowo struktury zostały zliberalizowane na poziomie zapewniającym względną konkurencję. Wprawdzie lokalny zasięg sieci sprawia, że potencjał konkurowania jest ograniczony, to jednak z perspektywy prawa antymonopolowego podstawowe mechanizmy pozostają te same²⁸. Dlatego też samo wdrożenie do krajowego systemu prawnego zasady TPA w obszarze ciepłownictwa, choć na pozór wydaje się jedynie teoretyczne, to

²⁵ A. Łukasiewicz, W. Rękas, *Dotychczasowa praktyka realizacji zasady TPA*, [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001, s. 184 oraz W. Cherubin, *Zasada TPA – ogólne przesłanki realizacji*, [w:] M. Okólski (red.), op. cit., s. 192.

²⁶ Odmienne niż w wypadku energii elektrycznej czy gazu ziemnego, które mogą być przesyłane na znaczne odległości, transport ciepła jest ograniczony (w gorącej wodzie do 10 km). W następstwie tego istnie wiele indywidualnych lokalnych rynków ciepła. Zazwyczaj obejmują one obszar miasta lub aglomeracji, na których działa jedno lub kilka przedsiębiorstw ciepłowniczych dostarczających ciepło w ramach własnej sieci. Ze względu na ograniczoną konkurencję (w wielu sytuacjach mamy w praktyce do czynienia z monopolem naturalnym, ewent. duopolem lub oligopolem) zatem sektor ten podlega pełnej regulacji taryfowej – J. Kamiński, A. Malik, *Analiza krajowego sektora ciepłowniczego – stan obecny i kluczowe determinanty rozwoju*, „Zeszyty Naukowe IGSMiE” 2016, nr 92, s. 308.

²⁷ M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 1, wyd. drugie, 2016, Lex.

²⁸ Zob. szerzej M. Kraśniewski, *Dylematy sektora ciepła systemowego, czyli kilka słów o konkurencji i monopolu w ciepłownictwie*, „Internetowy Kwartalnik Prawa Antymonopolowego” 2020, nr 6(9), s. 15–18.

może być swoistym impulsem do opracowania takich rozwiązań technicznych, które przyczynią się do obniżenia kosztów związanych z dostępem do sieci.

Wreszcie przepisem wpisującym się w ramy użyteczności publicznej jest art. 5a ust. 3 Pr. en. normujący obowiązek zawarcia przez przedsiębiorstwo energetyczne umowy kompleksowej na podstawie, której dostarczane jest ciepło.

W pierwszej kolejności trzeba nadmienić, że zakres podmiotowy art. 5a ust. 3 Pr. en. różni się od pozostałych regulacji wynikających z wymienionego przepisu. W przeciwieństwie bowiem do energii elektrycznej i paliw gazowych adresatem przedmiotowej obligacji są przedsiębiorstwa sieciowe (tj. zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją ciepła), a nie tzw. sprzedawcy z urzędu (tj. przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną) świadczące usługi kompleksowe odbiorcom paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy (art. 3 pkt 29 Pr. en.). Jak się wydaje, *ratio legis* takiego podejścia wynika ze struktury przedsiębiorstw ciepłowniczych, które charakteryzują się zazwyczaj zintegrowaną pionowo budową. Brak jest przy tym rozwiązań prawnych nakazujących prawne wydzielenie z ich struktury podmiotów odpowiedzialnych za fizyczny transport ciepła – analogicznych do tych, które występują na rynku energii elektrycznej i paliw gazowych (art. 9d Pr. en.). Wynika to z faktu, że ekonomiczny koszt unbundlingu oraz ograniczona efektywność takiego rozwiązania mogłaby okazać się na obecnym etapie niewspółmierna do potencjalnych korzyści. Ponadto jego wprowadzenie do systemu prawnego budziłoby wątpliwości z punktu widzenia proporcjonalności ingerencji państwa w sferę wolności gospodarczej. Trudno przecież zaakceptować, że środek ten byłby niezbędny do osiągnięcia celu w postaci konkurencyjnego rynku, skoro w obecnej fazie, którą należy uznać za początkową z punktu widzenia konkurencji, można zastosować mniej restrykcyjne regulacje, np. rozdział księgowy czy organizacyjny. Tym samym, mimo że przepis art. 5a ust. 3 Pr. en. odnosi się do przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem lub dystrybucją ciepła, to w praktyce będzie on obejmował również te podmioty, które prowadzą w ramach swej działalności sprzedaż energii cieplnej.

Zakres podmiotowy cytowanego przepisu wskazuje, że uprawnionym do roszczenia o zawarcie umowy kompleksowej jest nie tylko odbiorca w gospodarstwie domowym²⁹, ale każdy odbiorca przyłączony do sieci ciepłowniczej. *Ergo* ustawodawca rozszerzył krąg beneficjentów, którym przysługuje ochrona z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej. W istocie przepis ten wychodzi poza ogólnie przyjęte ramy świadczenia tych usług, które zasadniczo koncentrują się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności (gospodarstw domowych) na rzecz wszystkich odbiorców przyłączonych do sieci ciepłowniczej.

²⁹ Przez odbiorcę paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym rozumie się „odbiorcę końcowego dokonującego zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym” (art. 3 pkt 13b Pr. en.).

W ocenie autora takie podejście wynika m.in. z silnie skoncentrowanej struktury rynku, która w wielu wypadkach przyjmuje postać monopolu naturalnego, względnie duopolu lub oligopolu³⁰. Przyznając zatem roszczenie o zawarcie umowy kompleksowej także innym grupom odbiorców niż gospodarstwa domowe, ustawodawca zabezpiecza ich interes przed potencjalnym wykorzystaniem przez przedsiębiorstwa ciepłownicze swojej pozycji na rynku. Dzieje się tak, mimo że krąg podmiotów uprawnionych wykracza poza ogólnie przyjęty zakres usługi użyteczności publicznej.

Zakres przedmiotowy art. 5a ust. 3 Pr. en. obejmuje obowiązek zawarcia umowy kompleksowej³¹. W świetle art. 5 ust. 3 Pr. en. przez umowę kompleksową dostarczania ciepła rozumie się umowę zawierającą jednocześnie postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji ciepła (umowa ta powinna także określać także warunki stosowania cen i stawek opłat obowiązujących w tych przedsiębiorstwach). W konsekwencji powstania stosunku obligacyjnego między odbiorcą a przedsiębiorstwem energetycznym to ostatnie jest zobowiązane wobec odbiorcy nie tylko do zapewnienia usługi przesyłania lub dystrybucji ciepła do miejsca odbioru z sieci, ale również do sprzedaży energii cieplnej. Tym samym przedsiębiorstwo sieciowe staje się dłużnikiem odbiorcy, także w zakresie sprzedaży energii cieplnej, mimo że w sensie formalnym może nie prowadzić działalności gospodarczej w tym obszarze. Cywilnoprawną podstawę tej odpowiedzialności stanowi art. 474 Kodeksu cywilnego, na podstawie którego „dłużnik odpowiedzialny jest jak za własne działanie lub zaniechanie za działania i zaniechania osób, z których pomocą zobowiązanie wykonuje, jak również osób, którym wykonanie zobowiązania powierza (...)”³². Podobnie jak w dwóch poprzednich wypadkach komentowany obowiązek został zabezpieczony sankcją w postaci kary pieniężnej nakładanej przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 56 ust. 1 pkt 17 Pr. en.). Zgodnie z art. 56 ust. 3 Pr. en. „wysokość kary pieniężnej (...) nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może prze-

³⁰ Okoliczność ta natomiast sprawia, że lokalne rynki ciepła są podatne na występowanie na występowanie praktyk ograniczających konkurencję – I. Szwedziak-Bork, *Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na lokalnych rynkach ciepła*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5), s. 40. W zakresie potencjalnych działań antykonkurencyjnych zob. także decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 3 grudnia 2020 r. DOK-5/2020.

³¹ W praktyce przedmiotowy przepis ma na celu realizację świadczenia usługi powszechnej w sektorze ciepłowniczym.

³² Zob. K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2002, s. 1130 i nast.; T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 238; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez spółki wykonujące zadania publiczne*, „Prawo Spółek” 1988, nr 11, s. 12 i nast.; A. Szpunar, *Glosa do orz. SN z 15.10.1997 r.*, III CKN 211/97, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 1998, Nr 3, poz. 63.

kroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym”. Zasadniczo w świetle art. 32 ust. 3 Pr. en. przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją ciepła zobowiązane są do uzyskania koncesji z wyłączeniem przesyłania lub dystrybucji ciepła, jeżeli łączna moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW. Toteż potencjalna kara pieniężna wymierzana jest zazwyczaj w oparciu o przychód osiągnięty z działalności koncesjonowanej.

Podsumowanie

Niewątpliwie obowiązek świadczenia usług użyteczności publicznej stanowi przejaw ingerencji państwa w sferę wolności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego. Z uwagi jednak na rolę tego rodzaju usług w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności oraz monopolistyczny charakter rynku ciepła, nałożenie przedmiotowych obowiązków wydaje się zasadne. Słusznie przy tym podnoszą Filip Elżanowski i Magdalena Czuba, że ze względu na brak możliwości zbudowania ogólnokrajowego systemu przesyłu ciepła „nie istnieje konieczność poddania ciepłownictwa tak ścisłej regulacji, jaka istnieje w stosunku do rynku energii elektrycznej”³³. Z drugiej strony, choć można odnieść wrażenie, że znaczenie sektora ciepłowniczego w Polsce w ostatnich latach spada, to trudno wyobrazić sobie, aby pozostawał on całkowicie poza regulacją o charakterze publicznoprawnym (jak ma to miejsce np. w Niemczech)³⁴. Nadal bowiem stanowi on ważne źródło energii gospodarstw domowych, co w zestawieniu z monopolistyczną strukturą rynku mogłoby narazić tych ostatnich na zachowania pozostające w sprzeczności z ich interesami.

Wykaz literatury

- Cherubin W., *Zasada TPA – ogólne przesłanki realizacji*, [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, URE, Warszawa 2001.
- Elżanowski F., Czuba M., *Prawne i techniczne uwarunkowania rynku ciepła dostarczanego za pośrednictwem sieci i jego odrębność od elektroenergetyki*, [w:] F. Elżanowski, M. Sokołowski (red.), *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Jeżowski P., *Problemy polskiego ciepłownictwa – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] A. Chochołowski, F. Krawiec (red.), *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby*,

³³ F. Elżanowski, M. Czuba, op. cit., s. 92.

³⁴ Warto równocześnie zaznaczyć, że z uwagi na brak harmonizacji sektora ciepłowniczego na poziomie UE państwa członkowskie mogą zdecydować o wyjęciu go spod regulacji o charakterze publicznoprawnym i poddać go regulacji o charakterze cywilnoprawnym, jak np. Niemcy. Zob. szerzej W. Lisiewicz, *Podobieństwa i różnice w regulacji działalności ciepłowniczego w Polsce i w Niemczech. Czy ciepłownictwo to monopol naturalny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 7.

- strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Difin, Warszawa 2008.
- Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 3555.
- Kamiński J., Malik A., *Analiza krajowego sektora ciepłowniczego – stan obecny i kluczowe determinanty rozwoju*, „Zeszyty Naukowe IGSMiE” 2016, nr 92.
- Kosiński E., *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, z. 4.
- Kraśniewski M., *Dylematy sektora ciepła systemowego, czyli kilka słów o konkurencji i monopolu w ciepłownictwie*, „Internetowy Kwartalnik Prawa Antymonopolowego” 2020, nr 6(9).
- Krzykowski M., *Rozstrzyganie sporów pomiędzy deweloperem a przedsiębiorstwem energetycznym na tle umów przyłączeniowych*, [w:] M. Królikowska-Olczak, A. Bieranowski, J. Zięty (red.), *Działalność deweloperska w praktyce gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Łukasiewicz A., Rękas W., *Dotychczasowa praktyka realizacji zasady TPA*, [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, URE, Warszawa 2001.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, PWN, Warszawa 1982.
- Szadok-Bratuń A., *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, seria: e-Monografie Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 16, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez spółki wykonujące zadania publiczne*, „Prawo Spółek” 1988, nr 11.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. 1, wyd. drugie, 2016, Lex.
- Szpunar A., *Głosa do orz. SN z 15.10.1997 r., III CKN 211/97*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 1998, nr 3.
- Szwedziak-Bork I., *Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na lokalnych rynkach ciepła*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5).
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Wierzbicki J., *Ekonomiczne aspekty reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2.
- Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Seria: Gubernaculum et Administratio” 2006, z. IV.

Summary

Public utility services in the heating sector

Keywords: energy law, competition law, heating sector, public utility services, services of general interest.

Unlike the electricity or natural gas market, a characteristic feature of the heating sector is its local character. This is because the transport of heat for a long distance generates losses. Therefore, managing the areas of individual heating systems is determined by technical and economic conditions. Traditionally, public utility services are related to the supply of electricity or gas. Nevertheless, due to the role of heating in the Polish economy, also this sector should be treated as one in which such services are provided.

The study aims to analyze and evaluate the current legal regulations through the prism of public utility services in the Polish heating sector.

