Krzysztof Szuma

PUBLICZNOPRAWNE ZAGADNIENIA DOSTARCZANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ KONSUMENTOM

1. Stan prawny

Dostarczanie konsumentom tak specyficznego towaru, jakim jest energia elektryczna, reguluje się różnymi aktami prawnymi. Niektóre z nich odnoszą się wyłącznie do energii elektrycznej, inne mają charakter ogólny, mając zastosowanie jedynie w określonych sytuacjach. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istniejącej regulacji (prawa pozytywnego) i ocenienie jej z punktu widzenia konstruowania optymalnych stosunków pomiędzy dostawcą i odbiorcą energii.

Energia elektryczna jest specyficznym towarem. Kodeks cywilny nie traktuje energii jako rzeczy w rozumieniu materialnym, lecz w związku z jej dostarczaniem odbiorcom nakazuje jedynie odpowiednio stosować przepisy o sprzedaży (art. 555 k.c.). Dodać do tego należy, iż kodeks cywilny ma tu zastosowanie tylko o tyle, o ile inne akty prawne nie zawierają właściwej tylko dla dostarczania energii elektrycznej regulacji. Natomiast ustawą, która w dostawach energii elektrycznej ma znaczenie podstawowe, jest ustawa z 6 kwietnia 1984 roku o gospodarce energetycznej[1]. Wskazana ustawa zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z 30 maja 1962 roku o gospodarce paliwowo-energetycznej[2]. Podkreślenie tego historycznego faktu jest o tyle niezbędne, iż nowa ustawa „uszanowała" akty prawne wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, stwierdzając w art. 54 ust. 2, iż „Dotychczasowe przepisy o gospodarce energetycznej pozostają w mocy do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie niniejszej ustawy, o ile nie są sprzeczne z jej przepisami".

Z punktu widzenia odbiorcy energii, wskazane ujęcie normatywne jest wysoce niekorzystne. Jest bowiem niedobrą praktyką w kształtowaniu prawodawstwa, iż ustawodawca pozostawia wiele materii ustawowych do ustalenia w aktach podu-

[1] Dz.U. nr 21, poz.96 z późn. zm. Ustawa ta będzie dalej nazywana ustawą o gospodarce energetycznej lub „u.g.e.".

[2] Dz.U. nr 32, poz. 150 z późn. zm.

stawowych, mniej kontrolowanych społecznie w procedurze ich tworzenia. W aktach tych zawarte są często treści o znacznej doniosłości, które w rozporządzeniach i zarządzeniach nie powinny być umieszczane. Dodajmy tu, że w świetle nowej konstytucji akty prawne rangi zarządzeń są utrzymane w mocy już tylko przejściowo, do czasu zastąpienia ich rozporządzeniami. Ma to nastąpić w ciągu dwóch lat od wejścia w życie konstytucji (czyli do 15 października 1999 roku).

W przyjętej regulacji prawnej nie jest dla konsumenta pewne, co może oznaczać dla odbiorcy energii wskazany wyżej zapis ustawy, iż przepisy wykonawcze zachowują nadal moc, o ile nie są sprzeczne z przepisami nowej ustawy.

Pierwszym problemem dla konsumenta jest ocena tej sprzeczności. Kto może w sposób przesądzający dokonywać czynności zmierzających do usunięcia wspomnianej sprzeczności? Czy w sposób zdecydowany może się tu wypowiadać (dokonywać interpretacji prawa) dostawca energii, czy odbiorca, czy też: dopiero sąd w trakcie rozstrzygania konkretnego konfliktu?

Także z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie kłopotliwy jest zarzut niezgodności z prawem określonego rozwiązania w akcie podustawowym. Sądy powszechne nie są bowiem powołane do oceny zgodności z ustawami i konstytucją aktów prawnych niższej rangi. Biorąc to pod uwagę należy podkreślić, że niedoskonałość regulacji prawnej w zakresie przyłączania do wspólnej sieci energetycznej i dostarczania energii elektrycznej może być i jest źródłem wielu niejasności i sporów na tym tle. Jest to wysoce niekorzystne zjawisko dla konsumenta (odbiorcy energii), bowiem powoduje od samego początku niejasność sytuacji stron stosunku prawnego. Konkretne sytuacje związane z tym faktem zostaną zasygnalizowane poniżej.

Ustawa o gospodarce energetycznej jest aktem prawnym powstałym w określonym czasie i określonej sytuacji społeczno-gospodarczej (1984 r.). Zgodnie z przyjętą w czasie jej powstawania filozofią sterowania za pomocą prawa różnymi aspektami życia, zawiera ona w szczególności regulację właściwą dla prawa administracyjnego. Ze względu na istniejący wówczas niedobór energii znaczna część przepisów zawiera dyspozycje uprawniające właściwe organy państwowe do ograniczania zużycia energii w celu racjonalnego nią gospodarowania i wykorzystywania przez podmioty mające szczególne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki narodowej[3]. Jest to już (wyrażamy taką nadzieję) uwaga jedynie historyczna, ale podmiotami, które zmuszane były do ograniczania zużycia energii w razie wystąpienia jej niedoboru, byli w szczególności konsumenci w swoich gospodarstwach domowych. Związane jest to z „bezpieczeństwem" takiego odłączania z punktu widzenia minimalizowania ewentualnych strat „produkcyjnych".

Zagadnienia umowne związane z dostarczaniem energii elektrycznej odbior-

[3] Art. 26 i 27 u.g.e.

com zajmują w ustawie niewiele miejsca. Ustawa odsyła tu w zasadzie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, który uzyskał uprawnienie do stanowienia przepisów w sprawach dostarczania i odbioru paliw i energii ze wspólnej sieci oraz do określania ogólnych warunków umów o dostarczanie energii elektrycznej.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów przez 13 lat obowiązywania ustawy nie zostało wydane. Zgodnie z brzmieniem art. 45 u.g.e. (o czym była mowa wyżej) zachowało nadal moc zarządzenie niższej rangi wydane na podstawie poprzedniej ustawy z 1962 roku. Jest to zarządzenie ministra energetyki i energii atomowej z 3 maja 1978 roku w sprawie warunków dostarczania energii elektrycznej[4].

Poważnym problemem prawnym tyle, że z gruntu prawa cywilnego, byłoby zastanowienie się, jaki jest charakter prawny ogólnych warunków umów wydanych na podstawie ustawy u.g.e.. Czy są to regulaminy z art. 385 k.c.? czy znaczenie ich jest już tylko historyczne w związku z uchyleniem (w 1990 roku) zapisów art. 2 k.c.[5]? Ten problem jednak jest tu tylko sygnalizowany, albowiem nie mieści się on w tematyce niniejszego opracowania.

2. Dostarczanie energii elektrycznej

Dostarczanie energii elektrycznej może się odbywać tylko za pośrednictwem odpowiedniej instalacji. Instalacja dostarczająca energię w świetle ustawy nazywana jest „siecią wspólną" (art. 24 u.g.e.). Zasady przyłączania do wspólnej sieci regulowane są zarządzeniem ministra górnictwa i energetyki z 24 sierpnia 1964 roku w sprawie zasad przyłączania do wspólnej sieci urządzeń do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, rozdzielania i odbioru energii elektrycznej i cieplnej oraz paliw gazowych[6].

Wspólna sieć energetyczna to w rozumieniu powyższego zarządzenia zespół urządzeń energetycznych służących do przetwarzania, przesyłania i rozdzielania energii elektrycznej, pozostający w zarządzie jednostki powołanej do dostarczania energii elektrycznej dla bezpośredniego użytkownika przez odbiorcę bądź dla dalszego ich rozdzielania (par. 2). Dalsze przepisy zarządzenia stanowią już jedynie martwą literę prawa, albowiem m.in. stwierdzają, że wspólną siecią może także zarządzać jednostka powstała na skutek koordynacji terenowej prowadzonej przez wojewódzkie rady narodowe i zjednoczenie energetyki. Takich organów i organizacji państwowych w istniejącym stanie prawnym już nie ma.

Zarządzenie wskazuje na „jednostki powołane do dostarczania energii". Wyda-

[4] M.P. nr 16, poz. 55 z późn. zm.

[5] Ustawa z 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy kodeks cywilny.

[6] M.P nr 62, poz. 286 z późn. zm., dalej cytowane jako zarządzenie z 1964 roku.

je się, że takie ujęcie także jest anachronizmem ustawodawczym w dzisiejszym stanie prawa. Tak zwana konstytucja gospodarcza, czyli ustawa z 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej[7], deklaruje w art. 1 wolność gospodarczą z ograniczeniami wynikającymi jedynie z obowiązujących ustaw. W istniejącym ustawodawstwie nie ma ustawy wprowadzającej koncesjonowanie czy system zezwoleń w zakresie działalności gospodarczej polegającej na produkcji bądź dostarczaniu energii elektrycznej[8]. Oznaczać to może jedynie, że każdy podmiot gospodarczy jest uprawniony do podejmowania działalności w zakresie wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej, a co za tym idzie także do zarządzania siecią energetyczną określaną dotychczas jako „sieć wspólna".

Zarządzenie z 1964 roku zawiera daleko idące rozwiązanie normatywne stwierdzające, że urządzenia i przyłącza sieci energetycznej, bez względu na to, czyim kosztem zostały wykonane, stanowią własność państwa i przechodzą w zarząd i użytkowanie zarządzającego siecią wspólną. Jest to przepis wysoce kontrowersyjny, albowiem bez wyraźnej podstawy ustawowej reguluje stosunki własnościowe różnych podmiotów. Nowe spojrzenie na gospodarkę i stosunki własnościowe spowodowało w 1991 roku wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie obowiązywania takiego zapisu.

W orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązująca ustawa nie daje podstawy do tak kategorycznego rozstrzygnięcia aktem podustawowym. Trybunał uznał, że stosunki pomiędzy zakładami energetycznymi a odbiorcami w zakresie własności przyłączonych urządzeń i rozliczeń poniesionych kosztów podlegają ocenie na podstawie przepisów kodeksu cywilnego[9]. Zatem decydujące znaczenie ma tu treść umowy i pozostałego stosunku prawnego.

Zarządzenie z 1964 roku (wydane na podstawie uchylonej już ustawy z 1962 roku o gospodarce paliwowo-energetycznej), zawiera bardzo doniosłe treści dla odbiorców energii. Zarządzenie to jest skonstruowane w szczególności na podstawie norm i rozwiązań natury technicznej. Jest to uzasadnione tym, iż z dostawą energii i jej przesyłaniem związane są różne zagadnienia bezpieczeństwa odbiorcy energii i osób trzecich. Stąd doniosle znaczenie szeroko rozumianych norm technicznych (w tradycyjnym ujęciu tego słowa).

Podłączenie do energii elektrycznej odbiorcy warunkowane jest ustawowo spełnieniem przez niego odpowiednich warunków, w szczególności technicznych. Warunki przyłączenia ustalane są przez dostawcę energii. Wydaje się, że to stanowisko ustawodawcy jest uzasadnione w szczególności posiadaną przez dostaw-

[7] Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.

[8] Jednakże od 5 grudnia 1997 roku na mocy ustawy z 1997 r. Prawo energetyczne działalność ta będzie koncesjonowana.

[9] Patrz pełny tekst uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.1991 r., W 4/91, Rejent 1993, z.1, s. 121.

ców energii wiedzą co do bezpieczeństwa i możliwości przesyłowych linii energetycznych. Energia jest bowiem na tyle specyficznym „towarem", że jej nadmierne dostarczanie jednemu odbiorcy ze wspólnej sieci może doprowadzić do perturbacji w odbiorze energii przez innych odbiorców. Związane jest to ograniczoną wydolnością linii energetycznych.

Z wnioskiem o ustalenie ogólnych i technicznych warunków przyłączenia odbiorca występuje przed zawarciem umowy o dostawę energii elektrycznej[10]. Przez ogólne warunki przyłączenia do sieci wspólnej rozumie się:

1) określenie zadań dostawcy i odbiorcy energii, granicy eksploatacji urządzeń i wzajemnych zobowiązań finansowych,

2) określenie wymagań umożliwiających racjonalną współpracę przyłączonych urządzeń energetycznych ze wspólną siecią,

3) zobowiązanie do zawiadamiania jednostki zarządzającej wspólną siecią o wszelkich zmianach w planach realizacji inwestycji i ewentualnie podanie innych danych niezbędnych w związku z lokalnymi warunkami[11].

3. Znaczenie prawa antymonopolowego dla sytuacji odbiorcy energii elektrycznej

Jak zasygnalizowano wyżej, zagadnienie dostarczania energii elektrycznej jest zagadnieniem z natury prawa cywilnego. Jednakże ze względu na występowanie – po stronie dostawcy energii – przedsiębiorcy działającego w warunkach tzw. monopolu naturalnego pojawia się w tym typie stosunków prawnych wiele instytucji prawa publicznego, którego celem jest ochrona podmiotu słabszego, „skazanego" na jednego dostawcę (nie mającego wyboru rynkowego).

Wśród prawnych regulacji o charakterze publicznym znacząco odnoszących się do stosunków gospodarczych związanych z dostawami energii elektrycznej należy wskazać podstawowe instytucje ustawy z 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym[12]. Ustawa ta w swych założeniach została skonstruowana w celu ochrony słabszych uczestników rynku, innych podmiotów gospodarczych, a także konsumentów.

Opierając się na treści ustawy antymonopolowej organ antymonopolowy, jakim jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Urząd Antymonopolowy), wydaje decyzje administracyjne, które ingerują w treść stosunków prawnych na etapie przygotowywania, zawierania i wykonywania umów gospodarczych oraz umów z udziałem konsumentów.

---

[10] Par. 7 zarządzenia z 1964 r.

[11] Par. 8 zarządzenia z 1964 r.

[12] Tj. Dz.U. 1997 r. nr 49, poz. 318.

Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym ma zastosowanie w tych wszystkich sytuacjach, w których wolna gra sił rynkowych jest zakłócana silniejszą pozycją jednego z podmiotów, który wykorzystując tę sytuację doprowadza do obiektywnie niekorzystnej sytuacji drugiego.

W świetle ustawy praktykami monopolistycznymi są w szczególności sytuacje narzucania uciążliwych warunków umów, których druga strona nie akceptowałaby mając swobodę nieskrępowanego wyboru, lub uzależniania spełnienia świadczenia od określonego świadczenia innego podmiotu (art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej). Praktyką monopolistyczną może być także odmowa zawarcia określonego typu lub rodzaju umowy, a także uzyskiwanie nieuzasadnionych korzyści przy wykorzystaniu pozycji monopolistycznej.

Zagadnienie praktyk monopolistycznych jest kolizyjno-prawnym zagadnieniem w zderzeniu z proklamowaną przez kodeks cywilny w art. 353.1 zasadą swobody umów. Zasada kodeksu cywilnego stanowi, iż strony stosunków prawnych mogą je układać dowolnie, byleby ich treść nie sprzeciwiała się właściwości (naturze) stosunków, ustawie i zasadom współżycia społecznego. Zgodnie z nie kwestionowanymi wypowiedziami Sądu Antymonopolowego, naruszenie ustawy antymonopolowej jest spełnieniem hipotezy wskazanego przepisu[13]. Tak więc w omawianym zakresie ustawowo określoną granicą swobody umów jest nienaruszanie ustawy antymonopolowej.

W jednym z wyroków[14] Sąd Antymonopolowy stwierdził, że istotą każdej praktyki monopolistycznej jest bezprawne zastosowanie (nadużycie) siły rynkowej przez przedsiębiorcę, jaką daje odpowiednio wysoki udział w rynku prowadzący do ograniczenia samodzielności pozostałych uczestników rynku (kontrahentów i konkurentów) oraz wymuszanie uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych niżby to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji. W związku z występowaniem tzw. monopolu naturalnego przedsiębiorstw energetycznych organy antymonopolowe ze szczególną wnikliwością przyglądają się kształtowanym z odbiorcami stosunkom prawnym. W ocenie organów antymonopolowych występowanie monopolu naturalnego jest rzeczą samą w sobie obiektywnie istniejącą na rynku. Właściwe organa państwowe są jednak także uprawnione do przyglądania kształtującym się tam stosunkom z punktu widzenia zachowania pryncypiów ogólnych, to jest kształtowania zdrowych zasad rynkowych i ochrony konkurencji. W innym orzeczeniu[15] Sąd Antymonopolowy wyjaśnił, że istota praktyk monopo-

[13] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 20.12.95 r., XVII Amr 49/95, Wokanda 1997 r. nr 2, s. 47.

[14] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 20.12.95 r., XVII Amr 50/95, Wokanda 1997 r. nr 2, s. 52.

[15] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 20.12.95 r., XVII Amr 52/95, Wokanda 1997 r. nr 2, s. 56.

listycznych to nadużycie władzy rynkowej, jaką daje odpowiednio wysoki udział w rynku lub wymuszanie uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych od tych, jakie by miały miejsce w warunkach istnienia konkurencji. Według Sądu zakłady energetyczne zajmują pozycje monopolistyczną w rozumieniu ustawy antymonopolowej, a zatem nie spotykają się z jakąkolwiek konkurencją na rynku. Dysponują więc siłą rynkową i posiadają nad odbiorcą przewagę kontraktową pozwalającą dyktować warunki umowy.

W powyższym wyroku Sąd Antymonopolowy zajął się ciekawym, także z teoretyczno-prawnego punktu widzenia zagadnieniem, mianowicie jak się mają postanowienia ustawy antymonopolowej do już zawartych umów? Rzecz w gruncie rzeczy dotyczy sytuacji, w ramach której podmiot prawa zawarł dobrowolnie umowę, a w momencie negocjacji jej warunków nie sprzeciwiał się proponowanej przez drugą stronę treści. Zagadnienie sprowadza się zatem do tego, czy treść ustawy antymonopolowej chroni także tego, kto bez sprzeciwu umowę zawarł z podmiotem mającym silniejszą pozycję na rynku?

W stanie faktycznym, który był podstawą jednego z postępowań antymonopolowych, odbiorca energii bez zastrzeżeń podpisał umowę o dostarczanie energii, tym samym zgodził się na zaproponowane mu warunki. Po pewnym czasie odbiorca zakwestionował treść takiej umowy stwierdzając, że narusza ona ustawowo określone w ustawie antymonopolowej, bezwzględnie określone zasady gospodarowania w warunkach rynku konkurencyjnego. Sąd Antymonopolowy, który rozpoznawał sprawę na skutek odwołania zakładu energetycznego od decyzji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że o tym, czy w konkretnych warunkach dominacji rynkowej treść umowy została kontrahentowi narzucona, czy też umowa jest rezultatem negocjacji w ramach przysługującej stronom swobody kontraktowania decyduje w ostatecznym rozrachunku treść umowy i okoliczności jej zawarcia. Testem sprawdzającym jest racjonalność zachowania kontrahenta oceniana według hipotetycznego założenia istnienia konkurencji na rynku. Zgodnie bowiem z doświadczeniem życiowym podmioty zawierające umowę działają racjonalnie. Jeżeli przy takim założeniu rynkowy monopolista nie byłby w stanie wynegocjować treści umowy, do zawarcia której doszło w warunkach rynkowej dominacji, umowę należy uznać za narzuconą i ograniczającą samodzielność kontrahenta. Taka umowa bądź jej część jest także nieważna w świetle art. 8 ust. 2 ustawy antymonopolowej.

Zarysowana wyżej droga rozumowania Sądu Antymonopolowego jest silnie nastawiona na ochronę interesów podmiotów słabszych ekonomicznie. Sąd zakłada bowiem, że idea ochrony tych podmiotów jest tak mocna, że uzasadnia także przyjęcie stanowiska paternalistycznego traktowania podmiotów w procesie stosowania prawa. Organy antymonopolowe są władne w świetle tej koncepcji budować model „konkurencyjnego rynku doskonałego" i do niego odnosić wszelkie stosunki prawne, jakie następują na rynku, gdy jedną ze stron jest podmiot domi-

nujący. Wydaje się, że to silnie prokonsumenckie stanowisko nie uwzględnia jednak złożoności realiów ekonomicznych i oddziaływań społecznych związanych z tokiem gospodarowania, które w warunkach wolnej gospodarki jest zawsze nastawione na optymalizację zysków poszczególnych podmiotów.

Wyżej zasygnalizowana koncepcja idei ochrony podmiotów podlegających dominującym wpływom innych podmiotów gospodarczych może mieć i ma określone znaczenie dla indywidualnych konsumentów, podmiotów nieprofesjonalnych. Jednak znacząco stępia się jej ostrze w stosunkach prawnych z podmiotami profesjonalnymi jako odbiorcami energii. Takie podmioty – strony umów o dostawę energii elektrycznej – winny podlegać ostrzejszemu reżymowi prawnemu, który wynika z zawodowego charakteru ich działalności (art. 355 par. 2 k.c.). Wydaje się bowiem, że nie jest celem prawa publicznego, jakim jest prawo antymonopolowe, ochrona interesów podmiotów, które zawodowo wykonują określone czynności i które w wykonywaniu swych czynności, w tym także przy zawieraniu umów, mogą korzystać z fachowej wiedzy swych pracowników lub fachowym doradztwem się posługiwać. Nie są one zatem na rynku pozostawione same sobie, odwrotnie niż konsumenci.

Także inne orzeczenia Sądu Antymonopolowego i Sądu Najwyższego dają podstawę do przyjęcia, że Sąd ten w swym orzecznictwie przyjął silną opcję prokonsumencką. W orzeczeniach, o których mowa niżej, Sąd zajął się sprawą kosztów budowy przyłączy niezbędnych do doprowadzania energii elektrycznej do indywidualnych odbiorców. Jest to dość doniosły i konfliktogenny problem powstający na etapie planowania bądź realizowania inwestycji. Doprowadzenie bowiem energii w każde wskazane przez odbiorcę miejsce łączy się z określonymi, często znacznymi kosztami. Pojawia się pytanie, kto ma takie koszty ponosić – dostawca czy odbiorca. Za przyjęciem tezy, że koszty te powinny obciążać dostawcę energii przemawia stwierdzenie, że ten po realizacji inwestycji będzie czerpał korzyści związane otrzymywaniem zapłaty za energię. Za przyjęciem, iż koszt budowy przyłączy winien obciążać odbiorcę energii przemawia fakt, że inwestycja jest realizowana w jego interesie i on właśnie winien liczyć się z jej kosztem i go stosownie zaplanować.

We wspomnianym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 1991 roku organ ten wypowiedział się za przyjęciem tezy, że ten, kto podejmuje się budowy inwestycji wymagającej dostawy energii, winien liczyć się z określonymi kosztami tego przedsięwzięcia, albowiem jest ono realizowane w jego interesie[16]. Natomiast rozliczenie tych kosztów winno się dokonywać się na podstawie stosownych instytucji kontraktowych z kodeksu cywilnego przy zachowaniu dosłownie bądź domyślnie wyrażonej woli dostawcy i odbiorcy energii.

[16] Tak w uzasadnieniu wyżej cytowanej uchwały Trybunału Konstytucyjnego.

Wskazany wyżej problem ponoszenia kosztów budowy przyłączy energetycznych jest zagadnieniem wyważania interesów stron stosunków prawnych. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z dostawcą, który zajmuje niekwestionowaną pozycję monopolistyczną na rynku, z tej racji nakładane są na niego większe obowiązki i jest on kontrolowany przy wykorzystaniu instytucji prawa publicznego, a z drugiej strony występuje słabszy odbiorca energii, który jest pozbawiony innych możliwości wyboru. Wydaje się, że takie ujęcie spowodować musi wniosek o obowiązku dostawcy do budowy przyłączy na swój koszt. Jednakże nie można tracić z pola widzenia argumentu natury prawa podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

Zgodnie z konstrukcją prawa podatkowego przyłącze energetyczne jest środkiem trwałym. Środki trwałe są finansowane z tak zwanego czystego zysku pozostałego po opodatkowaniu. Nie mogą one być wliczane w ciężar kosztów działania podmiotu gospodarczego. Zatem podjęcie inwestycji spowoduje stosowne umniejszenie zysku przypadającego dla udziałowców bądź akcjonariuszy z działania podmiotu gospodarczego, jakim jest dostawca energii. Wydaje się, że nie jest do przyjęcia w normalnie działającej gospodarce rynkowej, aby decyzje inwestycyjne mogły zapadać poza podmiotem ponoszącym koszty inwestycyjne. A taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby przyjąć bezwzględną regułę obowiązku finansowania inwestycji przez monopolistę – dostawcę energii.

W powyższym zakresie wypowiedział się Sąd Antymonopolowy i Najwyższy w orzeczeniach z lat 1991-1993, gdy dostawcy energii mieli jeszcze w Polsce status przedsiębiorstw państwowych, nie byli zatem podmiotami komercyjnymi i samodzielnymi w ścisłym tego słowa znaczeniu.

W orzeczeniach tych Sądy wypowiedziały się przeciwko możliwości uzależnienia przez dostawcę energii zawarcia umowy od uprzedniego, nieodpłatnego przekazania sieci energetycznej wybudowanej przez odbiorcę. Praktyką monopolistyczną jest w ocenach Sądów zmuszanie odbiorcy do budowania sieci i przyłączy na swój koszt[17].

4. Regulacja prawna po 5 grudnia 1997 roku

Powyższe rozważania były oparte na prawie pozytywnym, obowiązującym w momencie przygotowywania opracowania. W tym czasie jednak uchwalono także ustawę z 10 kwietnia 1997 – prawo energetyczne[18], która weszła w życie 5

[17] Por. wyroki Sadu Antymonopolowego z 19.04.91 r., XVII Amr 3/91, Wokanda 1992 r., z. 3, s. 40, z 19.11.92 r., XVII Amr 27/92, Wokanda 1993 r., z. 6, s. 36 oraz Sądu Najwyższego z 26.03.1993 r., I CRN 72/93, Monitor Prawniczy 1993 r. z.4, s. 115.

[18] Dz.U. nr 54, poz. 348.

grudnia 1997 roku. Ustawa ta nie wprowadza istotnych zmian w dotychczasowym sposobie myślenia i filozofii stosunków prawnych pomiędzy dostawcami i odbiorcami energii elektrycznej. Nadal przyjmuje się założenie, że dostawa energii odbywa się na podstawie umowy. Jednakże ustawodawca w art. 5 ust. 2 prawa energetycznego wskazuje minimalne wymogi treści zawieranych umów. Zatem muszą one wskazywać co najmniej ilość, jakość, niezawodność i ciągłość dostarczania i odbioru energii, ceny i sposób rozliczeń, odpowiedzialność stron za niedotrzymywanie warunków umów, okres jej obowiązywania i warunki rozwiązania. Ustawa także wskazuje, że dostawca energii ma obowiązek zawierania umów z każdym odbiorcą ubiegającym się o przyłączenie do sieci gdy istnieją techniczne warunki dostarczania, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. Dotyczy to jednak tylko takiej sytuacji, gdy ubiegający się o dostawę ma tytuł prawny do korzystania z obiektu, do którego energia ma być dostarczana (art. 7 ustawy). Jest to istotne novum, bowiem w dotychczasowej ustawie takiego rozwiązania nie przewidywano. Ta bowiem zakładała dostarczanie energii każdemu posiadaczowi, którym w rozumieniu prawa cywilnego jest także podmiot władający rzeczą bez tytułu prawnego.

Wreszcie nowa ustawa – prawo energetyczne w pewnej mierze uregulowała zagadnienie ponoszenia kosztów przyłączania nowych odbiorców do sieci, w tym jej budowy i rozbudowy. Przyjęto zatem założenie, że przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii mają obowiązek zapewnienia realizacji i finansowania budowy i rozbudowy sieci, w tym przyłączeń odbiorców pod warunkiem, że sieci te przewidywane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Natomiast realizacja i finansowanie rozbudowy sieci, których nie przewiduje się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, są przedmiotem umowy zainteresowanych stron (art. 7 ust. 4 i 5 prawa energetycznego).

Finansowaniu inwestycji oraz nakładów na rozbudowę sieci i budowę nowych przyłączy mają służyć odpowiednio ustalane taryfy za dostawę energii elektrycznej. Art. 45 prawa energetycznego postanawia, że ustalana przez dostawcę taryfa za dostawę energii (zatwierdzona przez centralny w sprawach energetyki organ państwowej administracji, jakim jest prezes Urzędu Regulacji Energetyki), ma zapewniać pokrycie uzasadnionych kosztów działania przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu energią oraz kosztów modernizacji i rozwoju, a także ochrony środowiska. Taryfy te winny także chronić interesy odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (art. 45 prawa energetycznego).

Wydaje się zatem, że gdy na terenie działania przedsiębiorstwa energetycznego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie będą przewidywały znaczących inwestycji związanych z zapotrzebowaniem na energię, wówczas cena energii (taryfa) winna być odczuwalnie niższa niż w regionach, w których sytuacja kształtuje się inaczej.

Po wejściu w życie ustawy taryfy za energię elektryczną będą ustalane samodzielnie przez przedsiębiorstwa energetyczne. Nie będzie jednak w tej mierze dowolności. Ustalanie to będzie się odbywało według szczegółowych zasad określonych w rozporządzeniu ministra gospodarki (które jest zapowiadane w art. 46). Natomiast sporządzona przez przedsiębiorstwo taryfa będzie zatwierdzana przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w ciągu 30 dni (prezes w tym samym czasie może odmówić jej zatwierdzenia, jeśli będzie ona niezgodna z obowiązującymi zasadami). Zatwierdzone taryfy będą przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki publikowane w ciągu 14 dni od zatwierdzenia w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki.

5. Uwagi końcowe

W rozważaniach powyższych oparto się przede wszystkim na dostrzeżonej rynkowej praktyce przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii. W sprawach związanych z dostawami energii pojawiło się bowiem sporo orzeczeń właściwych organów administracji państwowej (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) oraz sądowych (Sąd Antymonopolowy, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny). Wypowiedzi te są formułowane w ostatnich latach, co wskazuje, że nastąpił wzrost doniosłości tych stosunków na rynku, a także wzrost świadomości odbiorców energii od monopolistów. Dotyczy to w szczególności konsumentów. Jest w tej sytuacji rzeczą oczywistą, że odbiorcy wszelkimi prawnie dostępnymi środkami dążą do optymalizacji swej sytuacji prawnej. Jest także dostrzegalną tendencją na rynku – i jest to także widoczne w orzecznictwie właściwych organów – dążenie do ograniczania silnej, rynkowej władzy monopolistów, w tym także monopolistów naturalnych.

Krzysztof Szuma

PUBLIC-LEGAL PROBLEMS OF SUPPLYING POWER TO CONSUMERS

Summary

Supplying power is a specific activity to which regulations of the civil code formulated for sale agreement of movables apply. Energy supplier operating on the market is usually a monopolist. Such a situation – connected with specificity of the commodity supplied – raises a number of unfavourable legal phenomena between energy supplier and recipient. The latter must solely rely on the only supplier on the market.

Anti-monopolistic act is to counteract negative phenomena in this sphere. This is the act whose fundamental aim is to eliminate unfavourable situation on the market dominated by one supplier. A part of the article deals with application of this act for agreements on power supply.

Moreover, judicial pronouncement, particularly that of the Supreme Court and Anti-monopolistic Court, are very important for optimisation of behaviours on the monopolised market. Until now these courts have pronounced verdicts in favour of the interests of weaker participants of the market. A resolution of the Constitution Tribunal of 1991 is also significant. In this resolution the Constitution Tribunal supported a thesis that the very fact of installing energy transmission equipment by law transfers the right of ownership of this equipment to the supplier of energy. However, there remains an open question of settlements for outlays earmarked for the construction of these facilities. The Constitution Tribunal explained that this is done on the basis of the regulations of the civil law.

In December 1997 a new act – law on power – comes into force. It will substitute the existing act of 1984. This act, however, does not contain the expected legal solutions which would significantly improve the situation of recipient on the market of energy. Therefore, judicial pronouncement particularly that formulated on the basis of anti-monopolistic law will still play a very important role.