

Obowiązki operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych w zakresie rozwoju infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Plan lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego
- III. Plan lokalizacji punktów bunkrowania skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz punktów zasilania jednostek pływających energią elektryczną z lądu
- IV. Program budowy stacji gazu ziemnego
- V. Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę budowy infrastruktury niezbędnej do zwiększenia liczby pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi. Zgodnie z decyzją ustawodawcy kluczową rolę w realizacji tego zadania będą odgrywać operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych, którzy będą odpowiedzialni za budowę wskazanej w ustawie liczby punktów. Jednocześnie miejsca ich lokalizacji wyznaczane są przez inne podmioty, takie jak: gminy, GDDKiA czy zarządcy portów. W artykule zostaną poruszone kwestie obowiązków OSD w zakresie przygotowania planów i programów budowy stacji i punktów ładowania we wszystkich przypadkach przewidzianych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Słowa kluczowe: elektromobilność; OSD; infrastruktura ładowania; stacje gazu; CNG; LNG.

JEL: K20, K32

I. Wstęp

Rozwój elektromobilności należy do priorytetów rozwoju polityki kraju wskazanej w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020¹. Wpisuje się on również w działania strategiczne Unii Europejskiej mające na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z transportu, której realizacją jest między innymi uchwalenie dyrektywy sprawie rozwoju infrastruktury paliw

* Doktor; adiunkt na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. E-mail: greser@amu.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1021-6142>.

¹ Uchwała Rady Ministrów z 14.02.2017 w sprawie przyjęcia Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

alternatywnych (dalej: dyrektywa 2014/94)². Działania te stworzyły podstawę do przyjęcia przez Radę Ministrów Programu Rozwoju Elektromobilności, którego ramy zostały określone w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych³ (Kokocińska, 2019, s. 12). Akt ten stanowi jednocześnie implementację dyrektywy 2014/94, a także wypełnia inne zobowiązania międzynarodowe Polski dotyczące zmniejszenia zależności od paliw kopalnych (Chwiałkowska i Kola, 2019, s. 87–88).

W literaturze wskazuje się, że proces powstawania polskiego sektora elektromobilności będzie długotrwały ze względu na różnego rodzaju bariery i wyzwania (Bojda i Sołtysik, 2018, s. 121). Z tego powodu realizacja celów wskazanych w dokumentach programowych i aktach prawnych wymaga współdziałania organów administracji państwowej, jednostek samorządu terytorialnego, jak również podmiotów niezaliczających się do organów władzy publicznej. Do tej ostatniej kategorii należą operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych. Zgodnie z art. 3 pkt 25 prawa energetycznego⁴ są to przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym gazowym albo systemie dystrybucyjnym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi. Do przypisanych im ustawowo działań należy zatem takie zarządzanie systemami dystrybucyjnymi, aby dostarczały odpowiednią ilość energii w miejsca gdzie jest ona zużywana.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pe jest to działalność koncesjonowana. W literaturze podkreśla się, że celem reglamentacji działalności gospodarczej w tej sferze jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (Elżanowski, 2008, s. 55–56; Elżanowski i Manteuffel, 2017, s. 21). Definicja legalna tego pojęcia zawarta w art. 3 pkt 16 pe, który wskazuje, że jest to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Nie ma wątpliwości, że rozwój transportu opartego na paliwach alternatywnych doprowadzi do zwiększenia ich konsumpcji, a tym samym może wpływać na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Redukcja tego zagrożenia wymaga współpracy operatorów i podmiotów publicznych, do obowiązków których należy tworzenie dokumentów będących podstawą do rozbudowy infrastruktury. W niniejszym artykule zostaną poddane analizie podstawy normatywne współpracy przy tworzeniu planu lokalizacji punktów bunkrowania skroplonego gazu ziemnego (LNG), planu lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego, programu budowy stacji gazu ziemnego oraz planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania. Należy jednak podkreślić, że zadania operatorów nie mają charakteru samodzielnego, ponieważ są związane z obowiązkami nałożonymi na podmioty publiczne (Popowska, 2019, s. 156). Jednakże wydaje się, że brak współdziałania uniemożliwi prawidłową realizację powinności nałożonych na organy, a tym samym osiągnięcie celów określonych w przepisach prawa i dokumentach programowych.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/94 z 22.10.2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE 2014 L 307/1).

³ Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. 2018, poz. 317) (dalej: uoeipa lub ustawa o elektromobilności).

⁴ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2019, poz. 755) (dalej: pe).

II. Plan lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego

Artykuł 32 ustawy o elektromobilności formułuje obowiązek stworzenia planu lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego. Zgodnie z ustępem 2 tego przepisu, ma on zawierać liczbę i miejsce położenia ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego, z uwzględnieniem punktów tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG) oraz punktów tankowania skroplonego gazu ziemnego (LNG), niezbędnych do pokrycia zapotrzebowania na paliwa alternatywne w pojazdach poruszających się po drogach sieci bazowej TEN-T⁵.

Adresatem przepisu jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z art. 32 ust. 3 uoeipa ma on obowiązek konsultacji planu z operatorami systemów dystrybucyjnych i podmiotami zarządzającymi miejscami obsługi podróżnych. Ustawodawca, uzasadniając konieczność przeprowadzenia konsultacji stwierdza, że mają one doprowadzić do sytuacji, w której „wskazane w propozycji lokalizacje będą możliwe do rozmieszczenia z punktu widzenia parametrów technicznych sieci dystrybucyjnych”⁶. Należy zwrócić uwagę, że taka konstrukcja normy może nie doprowadzić do uzyskania pożądanego rezultatu z co najmniej dwóch powodów. Pierwszym jest brak konieczności uwzględniania przez GDDKiA stanowiska przedstawionego w konsultacjach. Może to skutkować wskazaniem lokalizacji, które są korzystne z perspektywy celów społecznych lub politycznych, ale ze względu na koszty budowy infrastruktury zasilającej nieakceptowanych dla operatorów.

Drugim powodem jest ograniczenie sporządzenia planu tylko do dróg będących w zarządzie GDDKiA. Podmiot ten zgodnie z art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych jest zarządcą dróg krajowych. Analiza treści rozporządzenia 1315/2013 wskazuje, że wszystkie drogi należące do sieci TEN-T będą należały do kategorii dróg krajowych. Jednocześnie przepisy przewidują dwa wyjątki od tej zasady. Pierwszy dotyczy spółek powołanych ustawą o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia⁷. Drugi został sformułowany w art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych i dotyczy autostrad płatnych. Przepis ten określa, że zarządcą drogi krajowej może być podmiot, z którym zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady na warunkach określonych w umowie. Jak się wskazuje w literaturze (Maszewski, 2016, s. 147–151; Greser, 2019; Otawski, 2019, s. 191) do zakresu obowiązków podmiotów innych niż GDDKiA nie można zaliczyć tworzenia planów lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego. Tym samym operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych nie mają obowiązku konsultacji takich planów ani tym bardziej przestrzegania terminów, o których mowa w art. 32 ustawy o elektromobilności. *De lege ferenda* należy postulować zmianę przepisu tak, aby obowiązek sporządzania planu dotyczył całej drogowej sieci TEN-T położonej w Polsce. Na marginesie warto zauważyć, że istotne z perspektywy użytkowników pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi jest powstanie infrastruktury w miejscach poza główną

⁵ Przywoływana w przepisie sieć TEN-T jest akronimem Transeuropejskiej Sieci Transportowej utworzonej na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1315/2013 z 11.12.2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE L 348/1).

⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2147>, s. 34 (14.06.2019).

⁷ Ustawa z 12.01.2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2093).

siecią drogową, które mają na przykład znaczenie turystyczne. Ustawodawca w tym zakresie nie przewidział żadnego modelu tworzenia planów.

Procedura konsultacji zakłada, że operatorzy w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania projektu przedstawią swoje stanowiska. Ich obligatoryjnym elementem jest ocena technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia punktów ładowania oraz stacji gazu ziemnego w lokalizacjach wskazanych w planie. Poza tymi przesłankami ustawodawca nie formułuje żadnych wymogów ani procedur związanych z prowadzeniem konsultacji. Na tym tle rysuje się kilka problemów. Po pierwsze, brak przedstawienia stanowisk nie ma wpływu na sporządzenie planu. Może to prowadzić do sytuacji, w której zostaną pominięte istotne z perspektywy realizacji celów ustawy stanowiska. Jednocześnie brak udziału operatorów w konsultacjach jest pozbawiony sankcji, a GDDKiA nie ma instrumentów do wymuszenia zajęcia stanowiska.

Drugim aspektem jest treść opinii przekazywanej w konsultacjach. Zgodnie z literalną wykładnią przepisu operator może w swoim stanowisku zawrzeć również ocenę innych warunków niż wskazane w ustawie, takich jak kwestie związane ze społecznym lub środowiskowym oddziaływaniem planowanej lokalizacji. Biorąc jednak pod uwagę względnie krótki termin na zajęcie stanowisk, nie wydaje się, aby mogły być one poprzedzone pogłębioną analizą.

Trzecim problemem jest kwestia aktualizacja planu. Horyzont korzystania z niego wynosi 5 lat. Bez wątplenia w tym czasie nastąpią zmiany w otoczeniu rynkowym, które spowodują nieadekwatność powstałego dokumentu. Ustawodawca nie przewidział jednak procedury zmiany planu. Wydaje się, że na podstawie wniosku *a maiori ad minus* można przyjąć, że GDDKiA ma taką możliwość (Greser, 2019). Jednakże nie jest to równoznaczne z aktualizacją obowiązków nałożonych na operatorów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie nakłada również obowiązku sporządzenia kolejnego planu po upływie terminu, na który został przygotowany plan pierwotny. W tym względzie trzeba podzielić stanowisko P. Otawskiego, że taka konstrukcja przepisu jest niezgodna z zasadami poprawnej legislacji (Otawski, 2019, s. 191).

III. Plan lokalizacji punktów bunkrowania skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz punktów zasilania jednostek pływających energią elektryczną z lądu

Technologie napędzania pojazdów paliwami alternatywnymi nie dotyczą wyłącznie transportu lądowego. Znajduje ona coraz szersze zastosowanie do zasilania jednostek pływających. Wpisuje się to również w priorytet polityki Unii Europejskiej, którym jest redukcja negatywnego wpływu na środowisko związanego ze spalaniem zasilającego paliwa żeglugowego⁸. Zarówno dyrektywa 2014/94, jak i ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych przewidują stworzenie możliwości zasilania statków w portach skroplonym gazem ziemnym (LNG) oraz prądem elektrycznym.

Budowę infrastruktury ma poprzedzić stworzenie planu lokalizacji punktów bunkrowania skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz punktów zasilania jednostek pływających energią elektryczną

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/33 z 21.11.2012 zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych (Dz. Urz. UE L 327/1).

z ładu. Ustawodawca w art. 33 ust. 1 uoeipa wskazał, że podmiotem zobowiązanym do jego sporządzenia jest podmiot zarządzający portem należącym do sieci bazowej TEN-T. Zważywszy na regulacje rozporządzenia 1315/2013 oraz art. 2 pkt 6 ustawy o portach i przystaniach morskich⁹ należy uznać, że grono zobowiązanych ogranicza się do spółek Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA, Zarządu Morskiego Portu Gdynia SA oraz Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA (Greser, 2019, Nb 7).

Należy jednak zwrócić uwagę, że o ile zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 dyrektywy 2014/94 punkty bunkrowania gazu muszą powstać do 31 grudnia 2025 r., o tyle tworzenie możliwości zasilania prądem elektrycznym jest opcjonalne i zależy od oceny przez państwo zasadności ich powstania pod kątem zapotrzebowania i korzyści dla środowiska. Polski ustawodawca przyjął w art. 33 uoeipa rozwiązanie, które nakazuje uwzględnić możliwość zarówno ładowania, jak i bunkrowania LNG. Należy jednak zauważyć, że w ocenie racjonalności budowy punktów zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu należy brać pod uwagę „Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”. Dokument ten zawiera stwierdzenie, że tworzenie infrastruktury we wszystkich portach jest nieuzasadniona ekonomicznie i rekomenduje budowę punktu ładowania w jednym z portów¹⁰. Jednocześnie wskazuje, że taka infrastruktura powinna powstać przede wszystkim w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Porty te należą do sieci TEN-T. Należy zatem podzielić stanowisko P. Otawskiego, że przesłanka pozwalająca na pominięcie w planach punktów zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu nie zaktualizowała się (Otawski, 2019, s. 196).

W zakresie konsultacji planu z operatorami ustawodawca przyjął rozwiązania analogiczne do przypadku tworzenia planu lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego. Operator systemu dystrybucyjnego ma dwa miesiące na zajęcie stanowiska wobec planu, którego obligatoryjnym elementem jest ocena technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia punktów. Podmiot zarządzający portem nie jest związany stanowiskiem operatora i w sposób dowolny wskazuje miejsce na terenie portu, w którym ma być zlokalizowany dany punkt. Należy zwrócić również uwagę, że dyrektywa 2014/94 nie nakłada obowiązku budowy stałej infrastruktury do tankowania LPG. Realizacja tego celu jest możliwa również przy wykorzystaniu specjalistycznych statków tzw. bunkierek – taka możliwość jest wskazana w art. 33 ust. 1 uoeipa oraz cystern samochodowych, zbiorników, kontenerów mobilnych i barek. Nasuwa się zatem pytanie, czy w takiej sytuacji konieczne są konsultacje z operatorami. Wykładania językowa przepisu skłania do przyjęcia stanowiska, że konsultacje są obligatoryjne niezależnie od wybranej przez zarządzającego portem formy tankowania.

IV. Program budowy stacji gazu ziemnego

Realizacja celu, jakim jest zwiększenie liczby pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi, wymaga przede wszystkim rozbudowy infrastruktury w aglomeracjach miejskich lub podmiejskich oraz innych obszarach gęsto zaludnionych. W przypadku pojazdów napędzanych gazem za paliwo alternatywne uznaje się sprężony gaz ziemny (CNG), w tym pochodzący z biometanu, skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, lub gaz płynny (LPG). Jednocześnie

⁹ Ustawa z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1933) (dalej: uopipm).

¹⁰ Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, wersja 2.3. Pozyskano z: <http://bip.me.gov.pl/node/26450>, s. 32 (14.06.2019).

ustawodawca w art. 3 pkt 26 uoiepa wprowadza definicję legalną stacji gazu ziemnego. Zgodnie z nią jest to zespół urządzeń, w tym punkt tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG) lub punkt tankowania skroplonego gazu ziemnego (LNG), przyłączonych do sieci dystrybucyjnej gazowej lub terminalu przeznaczonego do sprowadzania, wyładunku i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego (LNG) wraz z instalacjami pomocniczymi i zbiornikami magazynowymi wykorzystywanymi w procesie regazyfikacji. Należy zauważyć, że z zakresu definicji wyłączone są stacje oferujące tankowanie gazem LPG. Zgodnie z zamieszczoną przez Urząd Regulacji Energetyki informacją o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych w zakresie stacji paliw ciekłych przedsiębiorstw posiadających koncesję i/lub wpis do Rejestru podmiotów przywożących punktów takich jest w Polsce 3392¹¹. Można zatem uznać, że technologia ta jest wystarczająco rozpowszechniona i do swojego dalszego rozwoju nie wymaga wsparcia ze strony organów władzy publicznej. Natomiast sieć punktów tankowania CNG i LNG pozostaje na bardzo wstępnym stadium rozwoju. Jednym z bodźców do jej rozbudowy jest wskazany w art. 20 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych obowiązek stworzenia programu budowy stacji gazu ziemnego oraz przedsięwzięć w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci niezbędnych do przyłączenia tych stacji.

Obowiązek ten został nałożony na operatorów systemu dystrybucyjnego gazowego. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że wyłączone z konieczności tworzenia planu są z niego podmioty, które obsługują mniej niż sto tysięcy odbiorców przyłączonych do systemu dystrybucyjnego gazowego wchodzącego w skład tego przedsiębiorstwa, o ile sprzedaż paliw gazowych przez to przedsiębiorstwo w ciągu roku nie przekracza 150 mln m³ lub sprzedaż przez to przedsiębiorstwo dotyczy paliw gazowych innych niż gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny, dostarczanych siecią gazową. Jak wskazuje P. Suski, jedynym podmiotem, który spełnia przesłanki ustawowe jest Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. (Suski, 2019, s. 137). Nie wyklucza to możliwości sporządzania planów przez pozostałych operatorów.

Plan musi być obowiązkowo stworzony dla każdej gminy, której liczba mieszkańców jest większa niż 100 000 osób, zarejestrowano w niej co najmniej 60 000 pojazdów samochodowych, a na 1000 mieszkańców tej gminy przypada co najmniej 400 pojazdów samochodowych. Wskazane warunki muszą być spełnione łącznie, co powoduje, że spełnia je 39 miast na prawach powiatów (Suski, 2019, s. 138). Jednocześnie w art. 60 ust. 2 ustawodawca wskazuje minimalną liczbę punktów tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG), które mają być zlokalizowane w gminach do dnia 31 grudnia 2020 r. Biorąc pod uwagę regulacje art. 21 ust. 2, która nakazuje operatorowi systemu dystrybucyjnego gazowego budowę stacji gazu ziemnego i punktów tankowania CNG zgodnie z programem, o którym mowa w art. 20, pojawia się problem uwzględniania w planie miejsc już istniejących oraz planowanych do budowy przez inne podmioty. Zagadnienie to ma dwa aspekty. Pierwszym jest uwzględnianie punktów tankowania CNG, które mają być zlokalizowane w ramach sieci TEN-T, a więc objętych planem lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego sporządzanym na podstawie art. 32 ustawy. Zarówno literalne brzmienie przepisu, jak i cel pozwalają przyjąć, że takie uwzględnienie jest dopuszczalne. Przepisy zawarte w art. 60 ust. 2 oraz art. 6 ust. 7 dyrektywy 2014/94 wskazują wyłącznie minimalną liczbę punktów na terenie gminy bez wskazywania podmiotu, który jest zobowiązany do

¹¹ Informacja o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych w zakresie stacji paliw ciekłych przedsiębiorstw posiadających koncesję i/lub wpis do Rejestru podmiotów przywożących – publikacja zgodnie z art. 43e ustawy – Prawo energetyczne. Pozyskano z: <https://rejestrzy.ure.gov.pl/i/8> (14.06.2019).

realizacji tego obowiązku. Tym samym jeżeli punkt będzie znajdował się na terenie gminy objętej planem sporządzanym na podstawie art. 20, wówczas możliwe jest uwzględnienie takiej stacji (Suski, 2019, s. 140). Stanowisko to wspiera nałożony na operatorów obowiązek konsultacji planu tworzonoego przez GDDKiA, który pozwala im na wyrażenie stanowiska w zakresie lokalizacji. Jak wskazano powyżej, zarządca dróg nie jest związany stanowiskiem operatora, a jednocześnie stworzony przez niego plan może nie obejmować wszystkich dróg należących do sieci bazowej TEN-T. Ponadto obowiązek budowy stacji zgodnie z planem stworzonym przez operatora, który wynika z art. 21 ust. 1, wymuszałby stworzenie stacji w miejscach, które zostały przez operatora zaopiniowane negatywnie ze względów technicznych lub ekonomicznych. Nie ma jednak przeszkód do ujęcia w planie operatora wybranych miejsc położenia stacji gazu ziemnego i punktów CNG. Kryterium doboru powinno być równoczesne spełnienie obowiązku wynikającego z art. 60 ust. 2 i art. 21 ust. 1.

Drugim zagadnieniem jest możliwość uwzględnienia istniejących stacji gazu. Jak już wspomniano, ustawa formuluje jedynie kryterium ilościowe w zakresie liczby stacji, które mają powstać na terenie gmin. Jednocześnie redakcja przepisu może prowadzić do wniosku, że plan powinien uwzględniać jedynie stacje wybudowane przez operatorów systemu dystrybucyjnego gazowego. Jak słusznie zauważa P. Suski, taka interpretacja prowadziłaby do nakładania na operatorów dodatkowego obciążenia, co jest sprzeczne z zasadą *in dubio pro libertate* (Suski, 2019, s. 141). Uwzględnienie istniejących podmiotów nie przenosi odpowiedzialności za utworzenie minimalnej liczby punktów na inne podmioty. Zatem w sytuacji, gdy prywatny przedsiębiorca, którego stacja została uwzględniona w planie zdecyduje się na zamknięcie działalności lub z innych powodów nie będzie jej kontynuował, wówczas może dojść do spełnienia przesłanek wskazanych w art. 45 ust. 1 pkt 8, co może skutkować nałożeniem na operatora kary administracyjnej. Takie rozumowanie wspiera przyjęcie, że odpowiedzialność z tytułu deliktu administracyjnego ma charakter obiektywny (Jabłoński, 2019; Zawłocki, 2018, s. 16). Należy jednak zwrócić uwagę, że brak jasności w zakresie redakcji przepisu dotyczącego sankcji wyklucza możliwość jego stosowania ze względu na konstytucyjne i konwencyjne standardy dotyczące wymierzania kar (Suski, 2019b, s. 147; Greser, 2019). Wobec tego należy postulować nowelizację przepisu i wprowadzenie precyzyjnych kryteriów, według których operator ma traktować istniejące stacje.

V. Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania

W celu osiągnięcia wskaźników założonych w dyrektywie 2014/94 ustawodawca przewidział specjalną procedurę, której efektem ma być budowa odpowiedniej liczby ogólnodostępnych stacji ładowania. Punktem wyjścia jest zbadanie istniejącego stanu infrastruktury, które ma polegać na przygotowaniu przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, do dnia 15 stycznia 2020 r., raportu dotyczącego punktów ładowania na obszarze gminy. W przypadku braku osiągnięcia minimalnej liczby takich punktów, która jest określona w art. 60 ust. 1 uoepa, wskazany organ sporządza plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania. Zgodnie z art. 62 ust. 1 dotyczy to jedynie gminy, w której liczba mieszkańców wynosi co najmniej 100 000, zostało zarejestrowanych co najmniej 60 000 pojazdów samochodowych oraz na 1000 mieszkańców przypada co najmniej 400 pojazdów samochodowych. Plan zawiera zarówno proponowany harmonogram budowy, jak i liczbę oraz lokalizację planowanych ogólnodostępnych stacji ładowania z liczbą

planowanych do zainstalowania w nich punktów ładowania, z uwzględnieniem mocy każdego z tych punktów.

Ustawodawca przewidział procedurę uzgadniania planu z operatorami systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych działających na terenie gminy. Zgodnie z art. 62 ust. 4 wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazują projekt planu, który uprzednio był poddany konsultacjom społecznym, wszystkim operatorom i wyznacza im termin na uzgodnienie planu. W literaturze pojawiły się dwa stanowiska co do prawnego charakteru uzgodnień. P. Lissoń uważa, że ma „charakter jednostronnego rozstrzygnięcia podejmowanego przez OSD” (2019, s. 67). Odmienny pogląd prezentują K. Szybalski i J. Zimmer, którzy uważają, że „stanowisko operatora systemu dystrybucyjnego przedstawione w ramach omawianych uzgodnień nie jest wiążące dla organu gminy” (2019, s. 277). Jednocześnie uważają oni, że plan w którym nie zostały uwzględnione stanowiska operatorów może zostać zaskarżony w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym¹². Wydaje się, że należy podzielić pierwsze stanowisko. Reguły wykładni językowej wskazują, że dla ustalenia znaczenia poszczególnych słów należy w pierwszej kolejności odwołać się do pragmatycznych językowych dyrektyw interpretacyjnych, a następnie dyrektyw apragmatycznych (Zieliński, 2006, s. 328–335). Opierając się na tych regułach, należy stwierdzić, że organ gminy nie ma kompetencji do wprowadzania zmian w uzgodnionym planie. Do zakresu zadań wójta, burmistrza albo prezydent miasta należy wyłącznie przekazanie projektu radzie gminy, która ma obowiązek ów plan przyjąć.

Taką interpretację wzmocniają argumenty opierające się na wykładni systemowej, która odnosi się do innej regulacji w zakresie tworzenia planów dotyczących lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania oraz stacji gazu ziemnego w ramach sieci TEN-T czy lokalizacji punktów bunkrowania skroplonego gazu ziemnego. Jak wskazano powyżej, ustawodawca w tych przypadkach używa sformułowania „konsultuje”, co wskazuje na niezobowiązujący charakter wyników tych działań. Taka sama forma obowiązuje w sytuacji zbierania mieszkańców gmin, na terenie których ma być wprowadzony plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania. Zatem wybór innej formy postępowania w przypadku uzgodnień z operatorami należy uznać za celowy wybór ustawodawcy. W konsekwencji musi mieć on odmienne skutki niż konsultacje, które w przypadku ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie są wiążące dla organu je organizującego.

Drugą grupą obowiązków nałożoną na operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego jest stworzenie programu przyłączania do systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego ogólnodostępnych stacji ładowania przewidzianych w projekcie planu. Operator sporządza go w terminie nie krótszym niż 30 dni, licząc od dnia przekazania temu operatorowi projektu planu. Ustawodawca wskazuje, że program ten ma określać techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia ogólnodostępnych stacji ładowania wskazanych w projekcie planu wraz z przewidywanymi terminami przyłączenia. Zważywszy, że zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 podmiotem zobowiązanym do budowy ogólnodostępnych stacji ładowania jest operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego właściwy ze względu na jej lokalizację, to na tym tle pojawiają się dwa problemy. Pierwszym z nich jest brak kompetencji gminy do zmiany terminu przyłączenia (Szybalski i Zimmer, 2019, s. 278). Mankament ten częściowo niweluje sankcja wskazana w art. 45 pkt 12, która nakłada na operatorów obowiązek budowy stacji zgodnie z planem. Niemniej jednak taka regulacja

¹² Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506).

wpisuje się zamiar ustawodawcy postawienia gminy w relatywnie słabej pozycji w stosunku do operatorów (Lissoń, 2019, s. 69–70).

Drugim jest tożsamość podmiotowa operatora jako zobowiązanego do budowy stacji, a jednocześnie podmiotu, który wydaje warunki przyłączenia i zawiera umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, o czym przesądza artykuł 3 ust. 1 pkt 5. Poza sporem pozostaje, że w tej sytuacji umowa nie może zostać zawarta. Należy zatem przyjąć, że w takim przypadku program przyłączenia do systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego ogólnodostępnych stacji ładowania będzie podstawą do ustalenia warunków korzystania z sieci (podobnie Szybalski i Zimmer, 2019, s. 278). Jednocześnie będzie określał minima techniczne do zawarcia umowy z dostawcą usługi ładowania.

VI. Podsumowanie

Obowiązki operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych w zakresie rozwoju infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego mają zróżnicowany charakter. Ustawodawca przyjął, że będą one miały kluczowe znaczenie dla budowy infrastruktury i na nie przeniósł obowiązek jej zbudowania. Jednocześnie przewidział on konieczność budowy w oparciu o plany tworzone przez podmioty zarządzające obszarem, na którym stacje lub punkty mają powstać. Celem ustawodawcy jest połączenie wiedzy na temat warunków lokalnych, która pozostaje w dyspozycji gmin czy zarządców dróg lub portów oraz informacji dotyczących technicznych możliwości rozbudowy sieci i ich ekonomicznych skutków. Samo założenie jest właściwe i wpisuje się we współczesne tendencje dotyczące tworzenia prawa. Jego wykonanie budzi jednak wiele wątpliwości, głównie ze względu na jakość legislacji, która prowadzi do problemów z interpretacją aktu prawnego, w tym w tak kluczowych kwestiach, jak możliwość wpływu na kształt planu.

Należy jednak zwrócić uwagę na swobodę, jaką otrzymali operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych i gazowych. Działanie ustawodawcy w tym zakresie wydaje się słuszne, ponieważ to te podmioty mają najlepsze rozeznanie w zakresie technicznych możliwości rozwoju infrastruktury, które są pierwotne wobec innych potrzeb. Szczególnie w sytuacji, gdy rynek jest w początkowym stadium rozwoju i trudno jest przewidzieć trendy, jakie na nim zapanują.

Bibliografia

- Bojda, K. i Sołtysik, M. (2018). Wpływ elektromobilności na rozwój gmin i klastrów energii przy wykorzystaniu możliwości stymulacji cennikowej. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 107. <https://doi.org/10.24425/123717>.
- Chwiałkowska, A. i Kola, J. (2019). Wpływ ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych na realizację umów na wykonanie zadania publicznego – rozważania nad spójnością działań prawodawcy. W: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*. Warszawa: C.H. Beck.
- Elżanowski, F. (2008). *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Elżanowski, F. i Manteuffel, P. (2017). Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.6.6.2>.

- Greser, J. (2019). Komentarz do art. 32, 33 i 45. W: K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jabłoński, M. (2019). Komentarz do art. 189b KPA. W: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kokocińska, K. (2019). Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności). W: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*. Warszawa: C.H. Beck.
- Lissoń, P. (2019). Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności. W: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*. Warszawa: C.H. Beck.
- Maszewski, Ł. (2016). Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia jako podmioty realizujące inwestycje w zakresie dróg publicznych – szanse i zagrożenia (cz. II). *Studia Iuridica Toruniensia*, XIX. <https://doi.org/10.12775/SIT.2016.019>.
- Otawski, P. (2019). Komentarz do art. 32. W: M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Popowska, B. (2019). Obowiązki prawne podmiotów publicznych w zakresie elektromobilności. Możliwości zastosowania PPP. W: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*. Warszawa: C.H. Beck.
- Suski, P. (2019a). Komentarz do art. 20. W: M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Suski, P. (2019b). Komentarz do art. 21. W: M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szybalski, K. i Zimmer, J. (2019). Komentarz do art. 62. W: M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Zawłocki, R. (2018). Pojęcie i istota deliktu administracyjnego. *Monitor Prawniczy*, 1.
- Zieliński, M. (2006). *Wykładnia Prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.