



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, 2024.01.18

RIO.II.K . 061.1. 2024

Zarząd

Zrzeszenia Gmin

Województwa Lubuskiego

ul. Generała Jarosława Dąbrowskiego 41b/308

Zielona Góra

W nawiązaniu do wniosku o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 21 grudnia 2023 r. przez Prezesa Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, dotyczącego realizacji inwestycji w zakresie gminnej infrastruktury oświetleniowej w ramach Programu Inwestycji Strategicznych Rządowego Funduszu Polski Ład na majątku obcym; nakładów inwestycyjnych przy realizacji oraz wzajemnych rozliczeń po zakończeniu inwestycji przedstawiam stanowisko Izby w tej sprawie.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, (także gminy) - są przeznaczone na realizację jej zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy.

Ponadto przepisy art. 44 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych określają główne i podstawowe zasady związane z wydatkami publicznymi ponoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – jednostki samorządu terytorialnego dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a wydatki te, w myśl art. 44 ust. 3 tej ustawy powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto - jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, co wynika z treści art.44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Przechodząc do omówienia przepisów odrębnych, na podstawie których gminy miałyby dokonywać wydatków publicznych w zakresie infrastruktury oświetleniowej - w pierwszej kolejności wskazać należy przepis o charakterze normy ogólnej, tj. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), w myśl którego - do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Przepisem stanowiącym normę szczególną jest natomiast art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.). Przepisem tym ustawodawca przewidział zadanie własne gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe w postaci **finansowania oświetlenia** znajdujących się na terenie gminy ulic, placów i dróg publicznych.

Pojęcie "finansowanie oświetlenia" zastosowane w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne zdefiniowane zostało z kolei w przepisie art. 3 pkt 22 tej ustawy; oznacza ono finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty budowy i utrzymania punktów świetlnych.

Mając na uwadze powołane wyżej przepisy prawa uprawnione jest twierdzenie, że w ustawowych pojęciach „budowy punktów świetlnych” oraz „utrzymania punktów świetlnych” – nie mieści się modernizacja punktów świetlnych, o której mowa we wniosku złożonym przez Zrzeszenie Gmin.

Przez "modernizację" należałoby rozumieć zwiększenie wartości i walorów eksploatacyjnych istniejącego punktu świetlnego, czyli w tym konkretnym przypadku wymianę nieenergooszczędnych opraw oświetleniowych na energooszczędne typu LED.

Jeżeli właścicielem oświetlenia ulicznego (w tym punktów świetlnych) jest gmina, to modernizacja takich punktów świetlnych mieści się w ogólnych zadaniach własnych gminy, wynikających z powołanego wyżej art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa energetycznego oraz w zakresie zarządu mieniem komunalnym należącym do gminy. Ustawodawca, zwłaszcza przepisem art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nałożył na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu tego zarządu, zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

W przypadku jednak gdy właścicielem ulicznych punktów świetlnych nie jest gmina – to wówczas wydatki ponoszone przez gminę na modernizację takich punktów świetlnych (polegającą na wymianie opraw nieenergooszczędnych na energooszczędne typu LED) oznaczały będą ponoszenie przez gminę wydatków ze środków publicznych na cudze mienie, co zasadniczo nie jest wydatkiem dopuszczonym do finansowania z budżetu gminy.

Dokonywanie wydatków z budżetu gminy „na cudze mienie”, jako przysporzenie korzyści materialnej innej osobie niż dana gmina jest dopuszczalne i możliwe do sfinansowania z budżetu gminy, np. w sytuacji gdyby punkty świetlne, podlegające modernizacji, stanowiły własność innej jednostki samorządu terytorialnego np. powiatu lub samorządu województwa, jako zarządców dróg publicznych. Wówczas gmina mogłaby udzielić powiatowi lub województwu pomocy finansowej (dotacja celowa) lub pomocy rzeczowej (wydatek bezpośredni z budżetu gminy) na podstawie art. 216 ust. 5 i art. 220 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; a jeżeli oświetlenie stanowiłoby własność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (jako element drogi krajowej, której GDDKiA jest zarządcą), to gmina mogłaby przekazać środki finansowe na zadania GDDKiA na podstawie art. 19 ust. 4 zdanie 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.) w związku z art. 216 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia, gdy właścicielem oświetlenia na ulicach, placach, drogach publicznych, jest „spółka oświetleniowa” w rozumieniu pkt 37 DEFINICJI zawartych w Regulaminie Dziewiątej Edycji Naboru Wniosków o dofinansowanie "Rozświetlamy Polskę". W takim przypadku postanowienia umów zawieranych przez gminy z takimi spółkami oświetleniowymi - na finansowanie przez gminy modernizacji punktów świetlnych, nie stanowiących majątku gmin, bez prawa do dokonania z tego tytułu wzajemnego rozliczenia (np. poprzez zwrot gminie poczynionych nakładów) nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie. Jednym słowem – w obecnym stanie prawnym brak jest przepisu umożliwiającego gminie dokonanie **wsparcia finansowego na rzecz spółki oświetleniowej, a tym w rzeczywistości byłoby zainwestowanie przez gminę, ze środków budżetu gminy w ulepszenie (modernizację) majątku obcego, tj. należącego do spółki oświetleniowej.** Gmina - w granicach zasady swobody umów, przewidzianej przepisami Kodeksu cywilnego - może zawierać umowy, ale tylko wówczas, gdy świadczeniu jednej strony odpowiada, na zasadzie wzajemności – świadczenie drugiej

strony i są to świadczenia ekwiwalentne. Ponadto – na co należy zwrócić uwagę w przedmiotowej sprawie – zawieranie odpłatnych umów przez jednostki samorządu terytorialnego, których przedmiotem jest dostawa towarów bądź świadczenie usług - wymaga zachowania stosownych procedur, określonych chociażby przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podkreślić należy również, że istnieje możliwość złożenia wniosku do Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów jeżeli gmina stwierdzi, że praktyki stosowane przez „spółki oświetleniowe”, które są właścicielem infrastruktury oświetleniowej są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Izba podziela stanowisko prezentowane przez Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego w analizowanej sprawie, zgodnie z którym:

1. Umowa przekazania gminie urządzeń celem czynienia na nich inwestycji powinna być nieodpłatna, mając na uwadze fakt, że zamiarem gminy jest jedynie dokonanie modernizacji urządzeń poprzez zdemontowanie starych opraw nieenergooszczędnych, a następnie ich wymiana na nowe oprawy oświetleniowe typu LED.
2. Wydatki inwestycyjne ponoszone przez gminy na cel, o którym mowa wyżej – ze swej istoty przyczynią się nie tylko do udoskonalenia, ale jednocześnie powiększą wartość majątku innego podmiotu. Zwykle utrzymanie punktów świetlnych, o którym mowa w art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne, nie obejmuje swym zakresem modernizacji, a jedynie bieżącą konserwację.
3. W świetle obowiązujących przepisów prawa - finansowanie przez gminę ze środków własnych modernizacji oświetlenia ulicznego w przypadku, gdy właścicielem instalacji jest zakład energetyczny (spółka oświetleniowa) - jest działaniem niezgodnym z prawem. Tym samym sposób rozliczenia zmodernizowanych opraw oświetleniowych (w ramach prawa do dysponowania mieniem spółki) realizowany powinien być przy uwzględnieniu norm prawnych w zakresie wydatkowania publicznych środków finansowych - z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów - zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
4. Gminy nie powinny zawierać odpłatnych umów (np. dzierżawy) z dysponentami infrastruktury oświetleniowej, która może zostać wykorzystana do zamontowania punktów świetlnych. Czynsz dzierżawny nie jest bowiem kosztem budowy, ani kosztem utrzymania punktu świetlnego.
5. Zasadne jest twierdzenie, że proponowane przez spółki oświetleniowe postanowienia umowne, jako konieczne do przeprowadzenia inwestycji w celu poprawy efektywności energetycznej, przez obniżenie energochłonności oświetlenia, o którym

mowa w art. 3 pkt 22 i w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne - wymagają zmian mając na uwadze kryterium legalności wydatkowania środków publicznych, a także kryterium gospodarności i celowości dokonywania wydatków ze środków publicznych. Umowa powinna uwzględniać zasady wzajemnych rozliczeń poczynionych nakładów inwestycyjnych – ponieważ modernizacja istniejącego na terenie gminy oświetlenia finansowana będzie ze środków pozyskanych z programu rządowego, ale także przy udziale własnym danej gminy.

6. Proponowane przez spółkę oświetleniową przejęcie zmodernizowanych urządzeń po zrealizowaniu przez gminę inwestycji, bez ekwiwalentności świadczeń - będzie nieuprawnionym zwiększeniem wartości obcego majątku.

Jednocześnie Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze informuje, że stanowisko prezentowane w udzielonej odpowiedzi nie stanowi obowiązującej wykładni prawa; jest jedynie prezentacją poglądu Izby w sprawie.

Z poważaniem

Ryszard Zajączkowski

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze