



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; e-mail: poznan@rio.gov.pl

Poznań, dnia 18 lipca 2024 r.

WA-0280/47/2024

Pan
Zbigniew Kaczmarek
Wójt Gminy Granowo

W związku z wnioskiem z dnia 19 czerwca 2024 r., dotyczącym realizacji zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Granowo”, polegającego na wymianie energochłonnych sodowych opraw oświetlenia na oprawy w technologii LED w ramach programu „Rozświetlamy Polskę”, w sytuacji, gdy Gmina nie jest właścicielem instalacji oświetleniowej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten wskazuje na ścisłe powiązanie wydatku budżetowego z finansowaniem zadania publicznego (własnego), które zostało określone w odrębnym przepisie. Legalność wydatku budżetowego należy zatem oceniać w kontekście zadań własnych określonych przepisami prawa, tj. samorządowych ustaw ustrojowych.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W myśl zaś art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują w szczególności sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym przepis art. 7 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 ww. ustawy „jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, określającym zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty. Przepisy te same w sobie nie kreują określonych uprawnień, tym niemniej stanowią dyrektywę, która musi być brana pod

uwagę przy realizacji zadań przez gminę. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania” – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 507/14, w którym wskazano, że „Zarówno przepis art. 6 ust. 1 jaki i stanowiący jego uzupełnienie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznie normą o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym i same w sobie nie mogą być podstawą żadnych działań władczych organu gminy”.

Szczegółowe uregulowania w zakresie objętym zapytaniem skierowanym do Izby zawiera ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

Zgodnie z obowiązującym obecnie przepisem art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

3) finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy:

- a) ulic,
- b) placów,
- c) dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich,
- d) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, przebiegających w granicach terenu zabudowy,
- e) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, wymagających odrębnego oświetlenia:
 - przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,
 - stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

Tak więc zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną, należą do zadań własnych gminy, przy czym do zadań tych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy m.in. finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Formuła w jakiej ustawodawca wypowiedział się o obowiązku finansowania oświetlenia wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt I GSK 908/21, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Definicję finansowania oświetlenia określa przepis art. 3 pkt 22 Prawa energetycznego, przez które rozumie się **finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania**.

Z treści ww. definicji nie wynika jakiegokolwiek powiązanie finansowania oświetlenia z prawem własności punktu (urządzenia) świetlnego. Przepisy art. 18 Prawa energetycznego również nie przewidują konieczności posiadania przez gminę prawa własności tego oświetlenia w celu realizacji przez gminę obowiązku jego finansowania. W praktyce zachodzą jednak zarówno sytuacje, w których gmina jest właścicielem instalacji oświetleniowych, jak i sytuacje, w których urządzenia te do gminy nie należą, a są np. własnością przedsiębiorstw energetycznych dystrybuujących energię na obszarze gminy.

Powyższa definicja (finansowanie oświetlenia) w praktyce budzi pewne wątpliwości co do zakresu przedmiotowego finansowania oświetlenia oraz w kontekście kwestii dotyczących własności punktów świetlnych (zob. J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, s. 34; R. Kulik, *Oświetlenie dróg - problemy z interpretacją prawa*, <http://edroga.pl/prawo/komentarze/1756-oswietlenie-drog-problemy-z-interpretacja-prawa>).

Trudności interpretacyjnych nastręcza stanowiące podstawę komentowanej definicji niejasne pojęcie punktu świetlnego. Sposób rozumienia tego pojęcia ma z kolei oczywiste konsekwencje finansowe dla budżetu gminy obciążonej obowiązkiem finansowania kosztów energii elektrycznej pobranej przez te punkty, kosztów ich budowy i utrzymania. Inny bowiem będzie dla gminy finansowy wymiar tego obowiązku, jeśli za punkt świetlny uznane zostanie tylko źródło emisji światła (żarówka, świetlówka), inny - jeśli oprawa świetlna, a inny - jeśli za taki punkt uznana zostanie oprawa wraz ze wspornikiem, na którym jest ona zamontowana (tak Muras Zdzisław (red.), Swora Mariusz (red.), *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, wyd. II, opubl. WK 2016). W powyższym zakresie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt III SK 36/10, OSNP 2012/7-8/108), który w treści uzasadnienia do ww. wyroku wskazał: „Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie Sąd Apelacyjny prawidłowo przyjął, że pojęcie punktu świetlnego, o jakim mowa w art. 3 pkt 22 Prawa energetycznego, obejmuje wyłącznie oprawę oświetleniową ze źródłem światła. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ustawa Prawo energetyczne rozróżnia między instalacjami (którymi są urządzenia z układami połączeń między nimi); urządzeniami (którymi są urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych); sieciami (w tym siecią dystrybucyjną) oraz punktami świetlnymi. Ustawa nie zawiera definicji "punktu świetlnego", natomiast zawiera legalne definicje pozostałych wymienionych powyżej pojęć. W tych okolicznościach brak podstaw do nadawania pojęciu "punktu świetlnego" znaczenia, które ustawodawca zarezerwował dla innych, zdefiniowanych przez siebie sformułowań”.

Zdaniem Sądu Najwyższego zaprezentowanym w treści uzasadnienia do tego samego wyroku własność urządzeń oświetleniowych (tj. fakt, czy stanowią one własność gminy czy przedsiębiorstw energetycznych) determinuje sposób finansowania oświetlenia. Mimo

przyjęcia węższego zakresu znaczenia definicji "punktu świetlnego" (oprawa oświetleniowa wraz ze źródłem światła bez konstrukcji wsporczej), Sąd Najwyższy odnosząc się do kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich budowy i utrzymania doszedł do wniosku, że przyjęcie wykładni, zgodnie z którą finansowanie oświetlenia obejmuje jedynie koszty energii pobranej przez punkt świetlny, koszty budowy punktu świetlnego oraz koszty utrzymania punktu świetlnego uwzględnia jedynie sytuację, w której gmina jest właścicielem infrastruktury oświetleniowej. Jak dalej wywiódł, takie podejście oznaczałoby np. że gminy nie mogą samodzielnie budować infrastruktury służącej oświetleniu ulic lub dzierżawić tej infrastruktury (gmina mogłaby bowiem finansować jedynie punkt świetlny, a nie koszt budowy słupa, na którym zostaje on umieszczony i niezbędnego okablowania oraz sterowników, czy płacić czynszu dzierżawnego, nie jest on bowiem kosztem budowy, ani kosztem utrzymania punktu świetlnego). W ocenie Sądu Najwyższego, brak jest przeszkód, aby sformułowanie "koszty ich budowy i utrzymania" rozumieć z uwzględnieniem realiów gospodarczych, w jakich świadczone są usługi oświetlenia ulicznego. Warunkiem świadczenia usługi oświetlenia ulicznego jest istnienie pewnej infrastruktury, której punkty świetlne są elementem. Bez któregośkolwiek z elementów tej infrastruktury świadczenie przedmiotowej usługi jest niemożliwe. Dokonując interpretacji należy – zdaniem Sądu Najwyższego - uwzględnić dwa przypadki, tj. sytuację, w której sieć oświetleniowa, należy do gminy lub gmina ją dzierżawi, oraz przypadek, gdy właścicielem tej sieci jest przedsiębiorstwo energetyczne. W pierwszym z wymienionych wariantów – w ocenie Sądu Najwyższego – „istnieje odrębna sieć oświetleniowa będąca własnością gminy oraz sieć dystrybucyjna przedsiębiorstwa energetycznego. W drugim wariantcie konieczne jest współkorzystanie z istniejącej sieci przedsiębiorstwa energetycznego, jako podstawy dla sieci oświetleniowej. **We wszystkich przypadkach, w których usługa oświetlenia ulic świadczona jest z wykorzystaniem infrastruktury należącej do przedsiębiorstwa energetycznego, udostępnienie jej gminie wymaga zawarcia stosownej umowy**”. Wskazać przy tym należy, że prawo energetyczne nie normuje ani postaci takiej umowy, ani jej treści, ani wreszcie odpłatnego lub nieodpłatnego charakteru.

Dalej wskazać należy, że w postanowieniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt III SK 71/13 (www.sn.pl), odrzucającym skargę kasacyjną, Sąd Najwyższy nie znalazł w uzasadnieniu skargi żadnych argumentów, które mogłyby przemawiać za ewentualną modyfikacją stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w powołanym powyżej orzeczeniu.

Zaprezentowane powyżej stanowisko Sądu Najwyższego zbieżne jest ze stanowiskiem Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (zwanej dalej KRRIO) z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy. W ocenie KRRIO dla rozstrzygnięcia kwestii możliwości dokonania modernizacji infrastruktury oświetleniowej ma znaczenie:

- fakt, czy gmina jest właścicielem instalacji oświetleniowej czy też właścicielem takiej instalacji jest zakład energetyczny;
- fakt, czy mamy do czynienia z modernizacją, czy też ze zwykłym utrzymaniem infrastruktury.

I tak, zdaniem KRRIO w sytuacji, gdy właścicielem instalacji oświetleniowej jest gmina, ponosi ona zarówno koszty zakupu energii elektrycznej, jak i usługi przesyłowej zgodnie z taryfami zakładu energetycznego na podstawie otrzymywanych faktur. Zadanie utrzymania urządzeń gmina może powierzyć własnej jednostce organizacyjnej lub też wybranemu, w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, podmiotowi. Nie ma przy tym żadnych przeciwwskazań do ponoszenia przez gminę jakichkolwiek nakładów na modernizację. Z kolei **w przypadku, gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność zakładu energetycznego gmina nie jest w żaden sposób uprawniona do ponoszenia nakładów na modernizację punktów świetlnych, nie będących jej własnością. Ponoszone w tym celu wydatki inwestycyjne gmin – w ocenie KRRIO - z racji swej istoty powodowałyby nie tylko udoskonalenie, ale i jednocześnie zwiększenie wartości obcego majątku.** Zwykle utrzymanie punktów świetlnych, o którym mowa w art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne nie obejmuje bowiem swym zakresem modernizacji.

Jak wskazała Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych jej stanowisko z dnia 25 kwietnia 2008 r. jest zbieżne ze stanowiskiem Ministra Gospodarki z dnia 5 kwietnia 2007 r., zgodnie z którym **modernizacje instalacji powinny być realizowane przez ich właścicieli w uzgodnieniu z gminami, dla których świadczą usługi oświetleniowe. Jako rozwiązanie do przyjęcia – w ocenie Ministra Gospodarki - uznać należy także ponoszenie przez gminę kosztów modernizacji sieci oświetlenia po uzyskaniu innego niż własność tytułu prawnego gminy do sieci oświetlenia (np. dzierżawy, użyczenia). Należy zwrócić jednak uwagę, że w treści stosownej umowy powinny zostać uwzględnione zasady wzajemnych rozliczeń poczynionych nakładów inwestycyjnych z właścicielem.**

Dalej przytoczyć należy stanowisko Zdzisława Murasa zaprezentowane w komentarzu do ustawy - Prawo energetyczne (Zdzisław Muras (red.), Swora Mariusz (red.), Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II, opubl.: WK 2016), zgodnie z którym „obowiązek finansowania przez gminę oświetlenia dotyczy wyłącznie tych ulic i placów, które wchodzi w skład mienia komunalnego. (...) W piśmiennictwie podkreślono również, że finansowanie oświetlenia dróg publicznych jest uzależnione od zróżnicowania technicznego i własnościowego majątku oświetleniowego. W sytuacji gdy urządzenia oświetlenia od miejsca przyłączenia lub miejsca rozgraniczenia własności stanowią w całości majątek gminy, jest ona zobowiązana do finansowania eksploatacji (konserwacji instalacji) tych urządzeń. Jeżeli natomiast urządzenia służące oświetleniu dróg publicznych stanowią własność przedsiębiorstwa energetycznego, to gmina może odpłatnie korzystać ze świadczonej usługi, ale musi ponieść jej koszty wynikające z udokumentowanych wydatków na utrzymanie

urządzeń oświetlenia (obsługi i konserwacji), powstających w trakcie świadczonej usługi. Usługa oświetlenia może być realizowana na podstawie umowy, która może mieć formę umowy na świadczenie usługi oświetlenia, gdzie rozliczenie za usługę będzie dokonywane na podstawie faktury VAT (...). Z kolei gdy właścicielem niektórych elementów urządzeń jest gmina, a w części składniki tych urządzeń stanowią majątek przedsiębiorstwa energetycznego, udzielenie zamówień na prowadzenie eksploatacji urządzeń oświetlenia i świadczenie usługi oświetleniowej mogą się odbywać niezależnie, tj. oddzielnie dla urządzeń stanowiących majątek gminy (o zleceniu decyduje ona sama) i oddzielnie dla majątku stanowiącego własność przedsiębiorstwa. Natomiast **modernizacja i wymiana wyeksploatowanych opraw powinny być realizowane i finansowane przez gminę - do mocy umownej określonej w wydanych warunkach przyłączenia, jeżeli stanowią one jej własność, albo ze środków przedsiębiorstwa, jeżeli należą do niego** (zob. J. Glumińska-Pawlic, Finansowanie oświetlenia ulic...)"

Wreszcie należy odwołać się do Informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę we Wrocławiu pn. „Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego” wydanej w 2021 r., nr LWR.430.005.2021, nr ewid. 119/2021/P/21/099/LWR. We wprowadzeniu do ww. dokumentu NIK wskazał, że do zadań własnych gminy należy planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg publicznych (oprócz autostrad i dróg ekspresowych) znajdujących się na terenie gminy, a także finansowanie tego oświetlenia, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo energetyczne. Ponadto – jak również wskazał NIK - art. 18 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy obliguje gminę do planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii oraz promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Obowiązek ten wiąże się z ponoszeniem kosztów związanych z modernizacją oświetlenia oraz zapewnieniem właściwej jakości technicznej i eksploatacyjnej. Modernizacja infrastruktury oświetleniowej polega z kolei na wymianie istniejących opraw i źródeł światła na energooszczędne, także ze względów estetycznych i dekoracyjnych.

Kontrola NIK została przeprowadzona w ośmiu dolnośląskich gminach, które realizowały zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w ramach udzielonych zamówień publicznych. We wszystkich skontrolowanych gminach w latach 2018-2020 przygotowano i zrealizowano zadania dotyczące rozwoju infrastruktury oświetleniowej, w szczególności dotyczące modernizacji i rozbudowy oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, uwzględniając kwestie racjonalizacji gospodarowania energią elektryczną. Jak wskazał NIK w Informacji pokontrolnej „gminy zapewniły wprowadzenie finansowania zadań inwestycyjnych, niemniej również w tym obszarze nie ustrzeżono się – zdaniem NIK - istotnych nieprawidłowości przy realizacji tego zadania”. Jako jedną z najczęściej występującej nieprawidłowości NIK wskazał: „[2] ponoszenie

nakładów finansowych na infrastrukturę oświetleniową niebędącą własnością gminy, lecz przedsiębiorstwa energetycznego, czym naruszano przepisy u.f.p.”. Powyższe działania NIK ocenia jako niegospodarne oraz sprzeczne z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. **W efekcie, we wnioskach z wyników kontroli NIK wskazał: „4. Ponoszenie wydatków wyłącznie na infrastrukturę oświetleniową, do której gmina posiada tytuł prawny”.**

Zastrzeżenie, o którym mowa powyżej dotyczyło co prawda zawarcia przez niektóre z kontrolowanych gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi wieloletnich umów na świadczenie usług oświetleniowych w zakresie rozszerzonym o podwyższonym standardzie, usługi polegającej na zagęszczeniu/rozbudowie sieci oświetlenia drogowego, a także usług serwisowych. W ramach zawartych umów przewidziano realizację nowych punktów świetlnych, do których gminy nie miały tytułu prawnego, a nowe urządzenia pozostały własnością przedsiębiorstw energetycznych. W konsekwencji poniesione przez dwie gminy wydatki na budowę nowych punktów świetlnych skutkowały w istocie zwiększeniem wartości majątku przedsiębiorstw energetycznych.

Wytyczne, o których mowa powyżej z powodzeniem można zastosować przy dokonywaniu modernizacji instalacji oświetleniowej, o której mowa we wniosku, tj. stanowiącej własność przedsiębiorstwa energetycznego. Zresztą jak dalej wskazał NIK: w przypadku, gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność przedsiębiorstwa energetycznego gminy nie były uprawnione do ponoszenia nakładów na modernizację i budowę punktów świetlnych, niebędących jej własnością, bez zapewnienia sobie tytułu prawnego do korzystania z tychże punktów świetlnych.

Uzupełniająco należy wskazać, iż modernizacja punktów świetlnych należących do spółek energetycznych bez tytułu prawnego - zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 216 ust. 2), oznaczać będzie ponoszenie przez gminę wydatków ze środków publicznych na cudze mienie, co zasadniczo nie jest wydatkiem dopuszczonym do finansowania z budżetu gminy. Dokonywanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104).

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie tut. Izby Gmina Granowo nie jest uprawniona do realizacji zadania inwestycyjnego pn. zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Granowo”, polegającego na wymianie energochłonnych sodowych opraw

oświetlenia na oprawy w technologii LED, w sytuacji, gdy instalacja oświetleniowa, w tym punkty świetlne, stanowią własność ENEA Oświetlenie sp. z o.o., a Gmina nie posiada tytułu prawnego do korzystania z tej infrastruktury. Realizacja zadania byłaby możliwa w sytuacji zapewnienia sobie przez Gminę Granowo tytułu prawnego do korzystania z punktów świetlnych.

Powyższe – w ocenie Izby – koreluje z zapisami Regulaminu Dziewiątej Edycji Naboru Wniosków o dofinansowanie „Rozświetlamy Polskę”, określającego szczegółowe warunki i zasady, na jakich jest przyznawane i przekazywane dofinansowanie Inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Beneficjentem dofinansowania – zgodnie z Regulaminem (zob. Definicje, str. 4 Regulaminu) jest gmina lub związek międzygminny, którym zostało przyznane Dofinansowanie z Programu i udzielona została Promesa (pkt 3). Przedmiotem inwestycji z kolei (pkt 33 Definicji) jest modernizacja istniejącego na terenie gminy oświetlenia, o którym mowa w art. 3 pkt 22 oraz art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne, polegająca na wymianie opraw nieenergooszczędnych na nowe oprawy, a Spółką oświetleniową – podmiot będący właścicielem sieci oświetleniowej na terenie gminy, służącej do realizacji obowiązku gminy wynikającego z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (pkt 37 Definicji).

W myśl § 5 ust. 11 Regulaminu *„liczba Opraw nieenergooszczędnych jest daną wskazywaną według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. jako suma liczby Opraw nieenergooszczędnych stanowiących majątek Wnioskodawcy oraz liczby Opraw nieenergooszczędnych należących do właściwego OSD lub Spółki oświetleniowej, wskazanych przez właściwego OSD lub Spółkę oświetleniową na prośbę Wnioskodawcy w formie dokumentu pisemnego albo elektronicznego. Oświadczenie Wnioskodawcy o uzyskaniu tego dokumentu jest niezbędne do złożenia Wniosku o dofinansowanie”*. Z powyższego zapisu jednoznacznie wynika, że modernizacja oświetlenia może zostać dokonana na infrastrukturze oświetleniowej stanowiącej własność zakładu energetycznego. Niemniej w pkt 22 Definicji ustalonych na potrzeby realizacji przywołanego Regulaminu mowa jest o okresie trwałości inwestycji, który definiuje się jako czas, w którym nie może nastąpić istotna zmiana wpływająca na charakter Inwestycji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów Inwestycji; w szczególności dotyczy to **tytułu prawnego do dysponowania urządzeniami objętymi Wnioskiem o dofinansowanie**.

Umowa przekazania gminie przez przedsiębiorstwo energetyczne urządzeń, celem czynienia na nich inwestycji - 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 - **powinna być nieodpłatna**. Gminy nie powinny więc zawierać odpłatnych umów (np. dzierżawy) z dysponentami infrastruktury oświetleniowej, która może zostać wykorzystana do zamontowania punktów świetlnych. Czynsz dzierżawny nie jest kosztem budowy, ani kosztem

utrzymania punktu świetlnego, o których mowa w art. 3 pkt 22 Prawa energetycznego. Co więcej, 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.

Reasumując:

1. W zapytaniu pierwszym Wnioskodawca wnosi o udzielenie odpowiedzi dotyczącej możliwości wykorzystania środków zewnętrznych na potrzeby realizacji zadania publicznego na wydzierżawionych od przedsiębiorstwa energetycznego urządzeniach, gdzie umowa zakłada zwrot urządzeń wraz z poniesionymi nakładami po okresie trwałości projektu, tj. 5 lat. W pierwszej kolejności wskazać należy, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia nie tylko ze środkami zewnętrznymi, ale i środkami własnymi gminy. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 9 Regulaminu Dziewiątej Edycji Naboru Wniosków o dofinansowanie „Rozświetlamy Polskę” *dofinansowanie może być przyznane jedynie w przypadku posiadania przez Wnioskodawcę Udziału własnego na realizację inwestycji, pochodzącego ze środków innych, niż środki z Programu, w wysokości nie niższej niż 20% wartości Inwestycji.* Po drugie, co już zostało wskazane powyżej, Gmina nie powinna zawierać odpłatnych umów dzierżawy z dysponentami infrastruktury oświetleniowej, która będzie wykorzystana do zamontowania punktów świetlnych LED. Czynsz dzierżawy nie jest kosztem budowy ani kosztem utrzymania punktu świetlnego. Tym samym proponowane przez przedsiębiorstwo energetyczne zasady udostępniania swojej infrastruktury na zasadzie umowy dzierżawy pozostaje w sprzeczności z zasadami finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego oświetlenia ulicznego własnym majątkiem.
2. Przejęcie przez przedsiębiorstwo energetyczne zmodernizowanych urządzeń po zrealizowaniu przez Gminę inwestycji, bez ekwiwalentności świadczeń stanowiłoby nieuprawnione zwiększenie wartości majątku obcego, jak również pozostaje w sprzeczności z zasadami finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego oświetlenia ulicznego własnym majątkiem.

Regionalne izby obrachunkowe, w świetle ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, między innymi, jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1). W ramach działalności kontrolnej, kontrolują gospodarkę finansową, w tym przeprowadzając, co najmniej raz na cztery lata, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 i art. 7 ust. 1), w wyniku której sporządzają protokół, a następnie kierują do jednostki kontrolowanej wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności (art. 9 ust. 1 i 2).

Izby ponadto, na podstawie art. 13 pkt 11 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, udzielają wyjaśnień na wystąpienia, między innymi gmin, w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Podmiot wnioskujący o udzielenie wyjaśnień na podstawie tego przepisu nie może jednakże ubiegać się o uwiarygodnienie (legalizację) swoich konkretnych działań dotyczących gospodarki.

Wnioskodawca we wniosku, między innymi, wystąpił o wskazania „alternatywnego rozwiązania” celem wykorzystania środków w ramach programu „Rozświetlamy Polskę”. W kompetencji Izby – co wynika z powyżej przywołanych przepisów - nie leży poszukiwanie i wskazywanie wynikających z przepisów prawnych rozwiązań problemów prawnych Wnioskodawcy w oparciu o wskazany przez niego stan faktyczny.

Gmina powinna dokonać własnej analizy przedstawionych we wniosku zysków i strat dla przedmiotowej inwestycji w kontekście przywołanego we wniosku „zarzutu niegospodarności” i samodzielnie podjąć decyzję w zakresie dalszego działania. Przeprowadzenie takiej analizy przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, z uwagi na prowadzoną funkcję kontrolną, nie jest możliwe. Powyższe naruszałoby określona w art. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz ograniczonej ingerencji w jego działalność. Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty władzy publicznej samorządne i samodzielne zachowują swobodę, działając na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Izba nie może wyprzedzająco uwiarygodniać (legalizować) konkretnych działań organów jednostki samorządu terytorialnego dotyczących jej gospodarki finansowej, nie może też wystąpić w roli podmiotu udzielającego porad prawnych.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniami.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska