

Ministerstwo Aktywów Państwowych

Departament Spółek Paliwowo-
Energetycznych

IK: 1011510

Warszawa, 06 listopada 2024 r.

Pan
Piotr Kuczera
Przewodniczący Śląskiego
Związku Gmin i Powiatów

Szanowny Panie,

w nawiązaniu do wystąpienia Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z siedzibą w Katowicach, przesłanego pismem z dnia 5 września 2024 r., sygn. 64/PK/10092024, dotyczącego infrastruktury oświetlenia ulicznego, po zapoznaniu się ze sprawą, uprzejmie przekazuję następujące informacje.

Na wstępie należy podkreślić, że kwestie dotyczące obowiązków samorządów w zakresie modernizacji oświetlania ulic oraz własności infrastruktury oświetleniowej stanowią istotne zagadnienie. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.), do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wśród wymienionych zadań w szczególności są to m.in. sprawy dotyczące utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów i placów.

Ponadto, zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy planowanie i finansowanie oświetlenia ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe przebiegających w granicach terenu zabudowy, części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe. Zadaniem własnym gminy jest również planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Ponadto finansowanie oświetlenia oznacza finansowanie kosztów energii elektrycznej, pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Gmina, jak i przedsiębiorstwo energetyczne, będące właścicielem urządzeń oświetleniowych może – zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (k.c.) (Dz. U. z 2023 poz. 1610 z późn. zm.) w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Uwarunkowania historyczne sprawiły, że przedsiębiorstwa energetyczne (OSD), jak również wyodrębnione spółki (oświetleniowe) w dużej części są dysponentem majątku oświetleniowego. Spełniając swoje zadania, OSD świadczą na rzecz samorządów terytorialnych usługę nazywaną „usługą oświetleniową”.

W skład usługi oświetleniowej wchodzi szereg istotnych zobowiązań, np. w zakresie konserwacji i obsługi instalacji oświetleniowej, zabezpieczeniu jej pełnej sprawności. Z samej jednak własności nie płyną dla OSD jakiegokolwiek zobowiązania publicznoprawne do realizacji owego zadania komunalnego wobec gmin. W przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne (OSD lub spółka oświetleniowa) jest właścicielem całości urządzeń: słupów, przewodów, punktów świetlnych, źródeł światła również wówczas na gminie spoczywa obowiązek finansowania oświetlenia. Słuszny i aktualny jest zatem pogląd, wyrażony w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 14 lipca 2006 r. (RKT-46/2006, niepubl.), że gmina w tym przypadku nie ma możliwości, powołując się na konieczność realizacji zadań własnych, zlecić podmiotowi trzeciemu prac związanych z utrzymaniem punktów świetlnych bez zgody właściciela tych punktów. W Prawie energetycznym brak jest podstaw do przyjęcia,

że gmina może ograniczyć prawo własności przedsiębiorstwa energetycznego wynikające z art. 140 k.c. W takiej sytuacji gmina może powierzyć zadanie eksploatacji punktów świetlnych osobie trzeciej jedynie za zgodą właściciela, czyli przedsiębiorstwa energetycznego. Konieczne jest w takim wypadku zawarcie odrębnego porozumienia określającego zasady odpowiedzialności. Przedsiębiorstwo energetyczne może tej zgody odmówić i nie stanowi to, co do zasady, praktyki monopolistycznej. W przypadku braku zgody na prowadzenie działań eksploatacyjnych na majątku przedsiębiorstwa energetycznego, ustawowy obowiązek gminy do planowania i finansowania oświetlenia sprowadza się do zawarcia umów z właścicielem majątku. Dopiero narzucanie uciążliwych warunków umów przez przedsiębiorstwo energetyczne, będące jednocześnie właścicielem punktów świetlnych, może podlegać kontroli Prezesa UOKiK.

Odnosząc się do poruszonego w wystąpieniu tematu programu „Rozświetlamy Polskę” należy podkreślić, iż ww. program nie znajduje się we właściwości Ministra Aktywów Państwowych, a co za tym idzie Minister Aktywów Państwowych nie posiada uprawnień do podjęcia działań, o których mowa w wystąpieniu.

Począwszy od 5 lipca 2024 r. nadzór nad realizacją Programu sprawuje Minister Finansów - minister właściwy do spraw finansów publicznych - w miejsce Prezesa Rady Ministrów, który dotychczas nadzorował realizację Programu, co wynika z uchwały nr 74 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (RM-06111-81-24).

Niezależnie od powyższego Ministerstwo Aktywów Państwowych wychodząc naprzeciw oczekiwaniom samorządu terytorialnego występowało do spółek sektora elektroenergetycznego z prośbą o odniesienie się w kwestii modernizacji oświetlenia ulicznego. Dodatkowo analogicznie do sygnalizowanych w wystąpieniu wątpliwości Ministerstwo Aktywów Państwowych zorganizowało pod koniec czerwca 2024 r. spotkanie ze spółkami energetycznymi będącymi właścicielami infrastruktury oświetleniowej w przedmiotowej sprawie.

Z przedstawionych informacji wynika, że spółki energetyczne wielokrotnie analizowały zapisy Regulaminu Naboru wniosków w Programie Inwestycji Strategicznych pn. „Rozświetlamy Polskę”, aby możliwie jak najbardziej ułatwić beneficjentom swoich usług udział w przedmiotowym Programie. Spółki te są świadome istotności świadczonej usługi i jej społecznego wpływu i tym samym podejmują aktywne działania w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. Podczas podejmowania kluczowych decyzji uwzględniają rozmaite interesy społeczne, w tym zapewnienie bezpieczeństwa, aspekty środowiskowe, a także zmniejszenie energochłonności instalacji oświetleniowych jako aspekt ekonomiczny. Kierując się powyższymi zasadami ww. spółki przeprowadziły spotkania i rozmowy z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego celem wypracowania optymalnych dla obu stron rozwiązań. Na tej podstawie niektóre spółki opracowały zasady i warunki udostępniania i przekazywania prawa do dysponowania majątkiem należącym do spółek na potrzeby realizacji ww. Programu. W związku z powyższym część jednostek samorządu terytorialnego zadeklarowało wolę wynajęcia nieenergooszczędnych opraw oświetlenia drogowego, stanowiących własność spółek, celem przeprowadzenia ich modernizacji zgodnie z Regulaminem ww. Programu.

Zdaniem spółek zaproponowane przez nie rozwiązania prawne i finansowe zabezpieczają interesy obu stron umożliwiając jednostkom samorządu terytorialnego dysponowanie środkami dotacyjnymi w celu modernizacji infrastruktury oświetleniowej. Ponadto takie rozwiązania zarówno nie powodują narażenia władz Spółki na zarzut działania na szkodę przedsiębiorstwa jako właściciela majątku, a jednocześnie, zgodnie z przepisami prawnymi, umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego realizację modernizacji oświetlenia na ich terenach w ramach otrzymanego dofinansowania z Programu na warunkach ekwiwalentności świadczeń.

Problemy, które zostały podniesione przez JST związane są z regulacjami prawnymi wynikającymi z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych aby wydatki ponoszone przez gminy na modernizację punktów świetlnych należących do przedsiębiorstw energetycznych nie naruszały dyscypliny finansów publicznych.

JST dokonując modernizacji oświetlenia drogowego, która nie jest jej własnością musi

uzyskać tytuł prawny do dysponowania infrastrukturą energetyczną. Spółki posiadają dedykowane wzory umów uwzględniające możliwość pozyskiwania przez Gminy dofinansowania na modernizację majątku oświetleniowego, tym samym umożliwiając realizację zadań przez samorządy wynikających z obowiązków z art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa Energetycznego. Spółki zawarły z JST stosowne umowy, umożliwiające JST realizację nałożonych obowiązków, w których określone zostały konkretne zobowiązania np. w postaci wymiany opraw na energooszczędne.

Wiele z zawartych umów stanowiło załącznik do wniosków JST o dofinansowanie projektów z wykorzystaniem środków pochodzących z Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych „Rozświetlamy Polskę”.

Należy podkreślić, że spółki ponoszą odpowiedzialność w zakresie korzystania z majątku sieciowego, a tym samym są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie BHP przy pracach utrzymaniowych i eksploatacyjnych. Kwestie te regulują zawarte umowy pomiędzy spółkami i JST.

Przyczyną wystąpienia strony samorządowej jest fakt, że przy okazji realizacji 9 edycji programu „Rozświetlamy Polskę”, w przestrzeni samorządowej pojawiły się skrajnie odmienne opinie Regionalnych Izb Obrachunkowych (o które występowały gminy z obszaru całego kraju), które w biegunowo odmienny sposób opiniowały (interpretowały) możliwość realizacji modernizacji w ramach w/w Programu przez gminy.

Warto nadmienić, że przedstawiony powyżej model współpracy, został pozytywnie zaopiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w stanowisku z dnia 13.03.2024 r. (sygn. RIO-NR.K-432-8/2024), w którym ponadto klarownie wyjaśniono, dlaczego aspekty finansowe i prawne dotyczące własności infrastruktury oświetleniowej należącej do przedsiębiorstw energetycznych, nie stanowią problemu na kanwie obowiązujących przepisów prawa. We wskazanym stanowisku, przytoczono i zaaprobowano opinię Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: „KRRIO”) z dnia 25.04.2008 r. dot. finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy, z którego jasno wynika, że: „Dopuszczalnym rozwiązaniem odnośnie ponoszenia przez gminy kosztów modernizacji sieci oświetlenia jest również uzyskanie innego niż własność tytułu prawnego gminy do sieci oświetlenia (np. dzierżawy, użyczenia)”. Należy jednak zwrócić uwagę, że w treści stosownej umowy powinny zostać uwzględnione zasady wzajemnych rozliczeń poczynionych nakładów inwestycyjnych z właścicielem sieci. W związku z powyższym, zawarcie umowy najmu punktów świetlnych na okres trwania inwestycji łącznie z kilkuletnim okresem trwałości, niewątpliwie spełnia warunek posiadania tytułu prawnego do modernizowanych środków trwałych, w rozumieniu art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.; dalej: „u.f.p.”). W orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych funkcjonuje jednolite stanowisko, że co do zasady niedozwolone jest ponoszenie kosztów ze środków finansowych JST dotyczących środków trwałych, do których dana jednostka nie posiada tytułu prawnego, gdyż w takim przypadku nie mamy do czynienia z zadaniem publicznym w rozumieniu przepisów ustaw samorządowych. Zawarcie jednak odpowiednich umów, w tym proponowanej przez Spółkę umowy najmu majątku oświetleniowego, w pełni czyni zadość wymaganiom u.f.p.

Z poważaniem

Monika Gawlik
dyrektor

dokument podpisany elektronicznie
1011510.3630605.2958997