

**Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmian zapisów w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r.
Prawo energetyczne, w części regulującej zasady finansowania przez gminy oświetlenia
dróg publicznych.**

Członkowie **Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych**, zgromadzeni na posiedzeniu w dniu 31 marca 2015 r. w Warszawie, uznają za konieczne wprowadzenie zmian zapisów w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. **Prawo energetyczne**, w części regulującej zasady finansowania przez gminy oświetlenia dróg publicznych, polegających na zmianie treści art. 18 ust. 3 ustawy.

UZASADNIENIE

Jak stanowi art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 3 tej ustawy, przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 tego artykułu dotyczące m.in. obowiązku finansowania przez gminę oświetlenia dróg publicznych na jej terenie, nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Przepis art. 3 pkt 22 w/w ustawy stwierdza, że finansowanie oświetlenia to finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Tak sformułowane przepisy w/w ustawy wywołały szereg negatywnych – zapewne nieprzewidzianych przez ustawodawcę konsekwencji oraz stały się przyczyną szczególnego rozgoryczenia jednostek samorządu terytorialnego, których dotknęły jego konsekwencje. Zgodnie bowiem z ich brzmieniem, do zadań własnych gminy należy finansowanie oświetlenia m.in. dróg ekspresowych i autostrad znajdujących się na terenie gminy (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych). Drogi te, stanowiące jeden z najważniejszych elementów polityki państwa w zakresie transportu drogowego, służą połączeniu poszczególnych regionów kraju, w szczególności głównych ośrodków gospodarczych i administracyjnych Polski oraz mają zasadnicze znaczenie dla krajowego i międzynarodowego ruchu tranzytowego. Ich znaczenie dla lokalnego ruchu drogowego jest zwykle marginalne, przede wszystkim ze względu na niepowiązanie z lokalną siecią drogową oraz przebieganie poza terenami zabudowy mieszkalnej. W wyniku rozwiązań projektowych przyjmowanych przez inwestorów i dużego zagęszczenia zabudowanych opraw oświetleniowych, w szczególności na węzłach drogowych i miejscach obsługi podróżnych wyżej opisanych dróg, następuje duże zużycie energii elektrycznej, co generuje odpowiednio duże koszty, którymi GDDKiA obciąża gminy. Należałoby tu zauważyć, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), do zakresu działania gminy

należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a do zadań własnych gminy należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Wskazany wyżej przepis art. 18 ustawy Prawo energetyczne doprowadził do rozdzielenia obowiązków związanych z zapewnieniem funkcjonowania infrastruktury służącej do oświetlenia dróg ekspresowych i autostrad znajdujących się na terenie gminy. Powierzono bowiem GDDKiA zarządzanie tą infrastrukturą, zaś finansowaniem oświetlenia, obejmującym również koszty budowy i utrzymania punktów świetlnych obciążono gminy (art. 18 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne). Wskutek tego GDDKiA – zarządzająca w/w infrastrukturą i realizująca inwestycje drogowe w zakresie dróg krajowych (art. 18 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), nie jest zainteresowana budową racjonalnego i oszczędnego systemu oświetlenia przedmiotowych dróg (gdyż nie finansuje jego utrzymania), zaś podmiot finansujący koszty oświetlenia tychże dróg nie ma żadnego wpływu na to, by środki publiczne przeznaczone na ten cel były wydatkowane w sposób celowy i oszczędny. Praktyka wskazuje bowiem, że na etapie projektowania i wykonania inwestycji w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji dróg krajowych – w szczególności dotyczy to autostrad i dróg ekspresowych – gminy nie mają żadnego wpływu na rozwiązania techniczne i organizacyjne dotyczące systemu oświetlenia tych dróg, jak też na procedurę wyboru dystrybutora i dostawcy energii elektrycznej. Tymczasem w toku tych czynności ustalane są kwestie mające zasadniczy wpływ na późniejsze koszty energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich utrzymania.

Jest to ewidentnie wadliwa konstrukcja prawna, gdyż gminy, którym nakazuje się finansować koszty oświetlenia w/w dróg nie są ich właścicielami, co więcej, nie są nawet właścicielami lamp, które te drogi oświetlają. Gminy nie mają przy tym oczywiście uprawnienia do wyboru dostawców energii elektrycznej (za którą mają płacić!). Nie mogą więc w żaden sposób wpływać na wysokość kosztów, jakie zmuszone są ponosić. Już tu jawi się sprzeczność takiego modelu utrzymywania i finansowania kosztów oświetlenia wyżej opisanych dróg z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), 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.

Nie dość opisanych wyżej problemów, do definicji pojęcia „finansowanie oświetlenia” wprowadzono chyba bez głębszej refleksji także koszty budowy punktów świetlnych. Łączenie kosztów oświetlenia z kosztami budowy infrastruktury oświetleniowej jest nieuzasadnione, gdyż są to całkowicie różne przedsięwzięcia. Trudno nadto logicznie wyjaśnić i uzasadnić obciążenie małej gminy wiejskiej kosztami budowy oświetlenia autostrady czy drogi ekspresowej (inwestycji centralnej), przebiegającej przez jej teren poza obszarami zabudowanymi i pełniącej marginalną rolę w jej systemie komunikacyjnym. Konsekwencje jednak takiego zapisu mogą być wyjątkowo negatywne dla gmin, jeśli zarządca autostrad i dróg ekspresowych postanowi dochodzić od tych podmiotów na podstawie owego zapisu zwrotu kosztów budowy punktów świetlnych na tych drogach. Pojęcie punktu świetlnego nie jest nadto zdefiniowane, co pozwala na szerokie potraktowanie

takich kosztów. Jakkolwiek GDDKiA nie korzysta dotychczas z tego instrumentu, to jest to realne i konkretne zagrożenie dla gmin.

Przyznanie gminom w 2003 roku zwiększonego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych jest zupełnie niewystarczające w przypadku obciążenia gminy wysokimi kosztami oświetlenia drogi ekspresowej lub autostrady przebiegającej przez jej teren. Podkreślić tu trzeba, że owo zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych miało miejsce 12 lat temu, w zupełnie innych realiach rynkowych i cenowych. Inna – znacznie mniejsza – była także sieć dróg krajowych, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych. Zwiększenie to – co jest bardzo istotne – nastąpiło bez zróżnicowania wskaźnika wzrostu, uwzględniającego długość odcinków dróg publicznych przebiegających przez poszczególne gminy. W wyniku tego część gmin, przez tereny których przebiegają znacznej długości odcinki dróg krajowych, ponosi obciążenia związane z finansowaniem ich oświetlenia nieporównywalnie wyższe niż gminy, które mają na swoim terenie niewielkie odcinki tego typu dróg. Nadto ów wzrost dochodów gmin został „skonsumowany” przez wydatki związane z licznymi nowymi zadaniami, którymi ustawodawca obciążył te jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 2003 roku do chwili obecnej, nie zapewniając zwykle wystarczających środków na ich wykonanie.

W związku z tym sytuacja jednostki samorządu terytorialnego, przez której teren przebiegają drogi ekspresowe lub autostrady jest krańcowo odmienna od sytuacji gminy, która ponosi jedynie koszty oświetlenia pozostałych dróg publicznych. Jest to szczególnie krzywdzące i niesprawiedliwe w sytuacji gdy obu tym podmiotom ustawodawca zagwarantował wzrost dochodów w takiej samej wysokości, a zadania z tym związane są zupełnie nieporównywalne.

W tej sytuacji obciążenie małych gmin o zwykle zdecydowanie wiejskim charakterze, obowiązkiem finansowania kosztów oświetlenia i utrzymania ogromnej ilości punktów oświetleniowych drogi ekspresowej lub autostrady przebiegającej przez jej obszar rażąco narusza konstytucyjną zasadę określoną w art. 15 ust. 2 in fine Konstytucji RP, zgodnie z którą przekazaniu zadań i kompetencji powinno towarzyszyć przekazanie środków na poziomie zapewniającym jednostce samorządu terytorialnego zdolność samodzielnego wykonywania przekazanych zadań publicznych. Zasada ta została skonkretyzowana w art. 167 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym przekazanie gminie nowego zadania musi więc pociągać za sobą zapewnienie koniecznych środków finansowych, a zwłaszcza przyznanie nowego, dodatkowego źródła dochodów. Także w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym została zawarta zasada (art. 7 ust. 3 tej ustawy), która nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia gminie koniecznych środków finansowych na realizację nowych zadań własnych, przekazanych w drodze ustawy, w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji.

Niestety, ta argumentacja nie znajduje uznania w sądach powszechnych, które w wielu sprawach wytoczonych gminom przez GDDKiA o zapłatę kosztów oświetlenia w/w dróg, orzekają na niekorzyść gmin, ściśle interpretując przepis art. 18 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne.

Na marginesie powyższych rozważań należy wspomnieć o problemie tzw. miejsc obsługi podróżnych, zwanych w przepisach wykonawczych do ustawy o drogach publicznych jako „MOP”. Urządzenia te są usytuowane w szczególności przy drogach ekspresowych oraz autostradach i stanowią zwykle bardzo duże parkingi o funkcji wypoczynkowo – usługowej, z częstokroć usytuowanymi na nich komercyjnymi stacjami paliw i obiektami gastronomiczno – handlowymi. Ze względu na swoją funkcję, MOP – y są bardzo rzęsiście oświetlone, co generuje wysokie koszty ich oświetlenia. GDDKiA traktuje te urządzenia jako część składową w/w dróg i obciąża kosztami ich oświetlenia gminy, na terenie których są położone. Jak wynika z doświadczeń jednego z członków Związku Gmin Warmińsko – Mazurskich, Gminy Miłomłyn która jest obciążana kosztami oświetlenia dwóch MOP – ów, roczny koszt takiego oświetlenia przekracza 70 tys. zł. Tymczasem należy zauważyć, iż Miejsce Obsługi Podróżnych nie ma charakteru drogi, w szczególności drogi ekspresowej, czy też autostrady. W ustawie o drogach publicznych brak jest bowiem zdefiniowanego pojęcia MOP. W przepisach art. 4 pkt. 10 i 11 tejże ustawy, zawierających definicje drogi ekspresowej i autostrady, określono, iż drogi te wyposażone są w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi. Zgodnie zaś z przepisami wykonawczymi do ustawy o drogach publicznych, MOP - y mogą znajdować się w obrębie korony lub poza koroną drogi. MOP jest więc częścią „wyposażenia” drogi, obiektem lub urządzeniem, nie jest natomiast drogą. Status prawny tych urządzeń jest więc niejasny, jednak koszty ich oświetlenia mają pokrywać gminy.

W związku z przedstawionymi powyżej argumentami oraz licznymi już sporami sądowymi między GDDKiA a jednostkami samorządu terytorialnego o zasądzenie kosztów oświetlenia w/w dróg i restrykcyjnym stanowiskiem sądów w tych kwestiach, zachodzi konieczność pilnej zmiany przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne regulujących zasady finansowania przez gminy oświetlenia dróg publicznych. Kwestie te były podnoszone już w 2012 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli, po przeprowadzeniu kontroli dotyczącej planowania i realizacji przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej (Informacja o wynikach kontroli – Planowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej. R/12001/R12002/2012. Nr ewid. 149/2013/R12001/R12002/KAP).

W związku z powyższym Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych wnioskuje o zmianę treści art. 18 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, poprzez skreślenie w nim słów: „w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych” i nadanie mu brzmienia:

„3. Przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg leżących w ich ciągach”.

Wskutek takiego zabiegu ustawodawczego zostałyby usunięte wszystkie opisane wyżej nieprawidłowości, gminy zaś byłyby zobowiązane do finansowania oświetlenia tej infrastruktury drogowej, która pełni istotną dla nich rolę, to jest ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg leżących w ich ciągach.

W sprawie tej należy nadto zwrócić uwagę na fakt, iż finansowanie oświetlenia oznacza finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania. W żadnym akcie prawa nie zdefiniowano jednak pojęcia „punkt świetlny”. Brak tej definicji powoduje w praktyce stosowania przepisów ustawy Prawo energetyczne szereg wątpliwości i sporów, dotyczących ustalenia czy punkt świetlny to tylko źródło światła z kompletną oprawą, czy też należy przez to rozumieć wszystkie urządzenia niezbędne do oświetlenia drogi publicznej. Wskutek tego trudno określić wysokość kosztów związanych z oświetleniem dróg, jakie powinna ponosić gmina.

Dlatego wskazanym jest wprowadzenie do ustawy Prawo energetyczne definicji pojęcia „punkt świetlny”, co rozwiązałoby szereg problemów związanych ze stosowaniem jej przepisów.