



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, 2022-04-08

RIO.II.K.061.1.2022

Pan
Wojciech Wąchała
Wójt Gminy
Bobrowice

Odpowiadając na Pana wniosek z dnia 22 marca 2022 r., który wpłynął elektronicznie w tym samym dniu - o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) z zapytaniem „Czy w przypadku gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność zakładu energetycznego, gmina jest uprawniona do ponoszenia nakładów ze środków własnych na modernizację punktów świetlnych niebędących jej własnością?” - Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze wyjaśnia co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną, należą do zadań własnych gminy, przy czym ust. 2 art. 7 stanowi, że ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

W myśl art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.) do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

- planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy:
 - a) miejsc publicznych,
 - b) dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich,

c) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.) przebiegających w granicach terenu zabudowy,

d) 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2268), wymagających odrębnego oświetlenia:

– przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,

– stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej

- 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.

Z powyższych przepisów prawnych wynika jednoznacznie, że tylko planowanie i finansowanie oświetlenia na autostradach, drogach ekspresowych (wszystkich) oraz innych drogach krajowych (odcinki poza terenem zabudowy) jest wyodrębnione i pozostawione jako zadania zarządcy tych dróg. W pozostałych przypadkach planowanie i finansowanie oświetlenia ulicznego na terenie gminy stanowi, w ocenie Kolegium Izby, obowiązkowe zadanie własne gminy.

Ponadto, zgodnie z art. 3 pkt 22 ww. ustawy – Prawo energetyczne pod pojęciem finansowania oświetlenia należy rozumieć finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Z treści ww. normy prawnej można wywieść, że gmina z powyższego tytułu ponosi następujące rodzaje wydatków: koszty energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne, koszty budowy tych urządzeń (modernizacji) oraz koszty ich utrzymania (eksploatacji). Zatem w tej kategorii mieści się również modernizacja istniejącego oświetlenia, gdyż

modernizacja jest pojęciem węższym, niż „budowa”. Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.) przez „budowę” należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.

Z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376) nie wynika, aby obowiązek finansowania oświetlenia ulicznego został scedowany na zarządcę drogi, oprócz przypadków omówionych wyżej. Do zarządcy drogi należy m.in. pełnienie funkcji inwestora i koordynacja robót w pasie drogowym (vide: art. 20 pkt 3 i pkt 7 tej ustawy). Realizacja przez gminę obowiązkowego zadania w zakresie finansowania oświetlenia ulicznego nie koliduje również z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.). Normy prawne zawarte w art. 216 ust. 2 pkt 1 tej ustawy warunkują wydatkowanie z budżetu jednostek samorządu terytorialnego określonych kwot od przeznaczenia ich na realizację m.in. zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Takim zadaniem własnym gminy jest bezsprzecznie obowiązek finansowania oświetlenia ulic i dróg publicznych określony w cyt. wyżej przepisie artykułu 18 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo energetyczne.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu umożliwiającego gminie dokonanie wsparcia finansowego na rzecz zakładu energetycznego. Z dostawcą energii elektrycznej w granicach zasady swobody zawierania umów z art. 353(1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740) – gmina może zawrzeć umowę o świadczenia wzajemne (ekwiwalentne). Obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie, nie warunkują obowiązku finansowania oświetlenia ulicznego od posiadania tytułu prawnego do instalacji oświetlenia ulicznego. Gmina może realizować to zadanie poprzez majątek własny lub poprzez zlecenie usługi oświetleniowej przedsiębiorstwu energetycznemu dysponującemu odpowiednią infrastrukturą. Co jednak jest istotne, w przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne jest właścicielem urządzeń służących do oświetlenia, wówczas strony (tj. gmina i przedsiębiorstwo) powinny dążyć do uporządkowania tej sytuacji w drodze umowy cywilnoprawnej, zgodnie z interesem obu stron. Umowa taka, zawarta w drodze dwustronnych negocjacji, może zawierać nie tylko ustalenia dotyczące kosztów konserwacji oświetlenia, ale również określać sposób rozliczeń w przypadku modernizacji opraw oświetleniowych. Tytuł prawny stanowi również umowa dzierżawy, czy też umowa użyczenia. Spory wynikłe z powyższych tytułów rozstrzygane są w drodze powództwa cywilnego.

Uzależnienie realizacji obligatoryjnego zadania własnego wynikającego z art. 18 ust.1 pkt 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym od posiadania tytułu prawnego tylko w formie własności do posiadanej instalacji elektrycznej, spowodowałoby

uniemożliwienie wykonywania zadania własnego, od którego gmina nie może odstąpić. Przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (vide: uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 13 marca 2020 r. III CZP 66/19, Legalis; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r. I GSK 908/21, Legalis).

Obowiązkowym zadaniem własnym gminy określonym w art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo energetyczne cyt. wyżej - jest również planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Ponadto na gminy zostały nałożone zadania wynikające z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. ustawy o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2166) w zakresie efektywności energetycznej przez co należy rozumieć - stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą samodzielną gospodarkę finansową i w zakresie wydatkowania środków finansowych są związane zasadami legalności, gospodarności oraz rzetelności.

Biorąc pod uwagę normy prawne określone wyżej- w ocenie Kolegium Gmina może ponosić wydatki budżetu na zadania publiczne określone w przepisach obowiązujących ustaw. Ponoszenie przez gminę kosztów modernizacji punktów świetlnych oświetlenia ulicznego (wymiana kompletnego oświetlenia drogowego), jest zadaniem własnym gminy, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne.

Z dniem 3 sierpnia 2015 r. zmieniła się ustawa o Prawie energetycznym, uchylony został ust. 3 z art. 18 tej ustawy, przez co nastąpiło wyraźne ograniczenie zadań gmin w zakresie finansowania dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, co do zasady tylko do odcinków przebiegających w granicach terenu zabudowy.

W myśl art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalne.

Należy przy tym zauważyć, iż wymiana kompletnego oświetlenia na bardziej energooszczędne w przyszłości przyniesie wymierne korzyści, powodujące obniżenie kosztów finansowania energii elektrycznej związanej z oświetleniem ulic.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze informuje, że prezentowane w udzielonej odpowiedzi stanowisko nie jest dla Gminy prawnie wiążące, lecz stanowi jedynie prezentację poglądu Izby. Niniejsza odpowiedź nie stanowi również wykładni obowiązujących przepisów prawa w zakresie opisanym powyżej.

Prezes Izby
Ryszard Zająchkowski

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016, poz. 561)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA Gmina Bobrowice
B.3. ADRES SIEDZIBY Bobrowice 131 66-627 Bobrowice
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU
☒ zaistniały stan faktyczny ☐ zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Możliwość sfinansowania modernizacji majątku zakładu energetycznego.
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 216 ust. 2 pkt 1
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Zakład energetyczny będący właścicielem oświetlenia drogowego proponuje Gminie zawarcie umowy polegającej na wymianie kompletnego punktu oświetleniowego drogowego: demontaż starej oprawy wraz z wysięgnikiem, montaż nowej oprawy typu LED z wysięgnikiem ocynkowanym, przewodem zasilającym, zabezpieczeniem bezpiecznikowym oraz zaciskiem na przewód neutralny. W propozycji umowy na w/w usługę jest zapis „strony zgodnie potwierdzają, iż realizacja niniejszej umowy nie skutkuje nabyciem przez zamawiającego (gminę) własności urządzeń technicznych zabudowanych w ramach realizacji niniejszej umowy”.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy w przypadku gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność zakładu energetycznego, gmina jest uprawniona do ponoszenia nakładów ze środków własnych na modernizację punktów świetlnych niebędących jej własnością?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Pod pojęciem finansowania oświetlenia należy rozumieć (zgodnie z art. 3 pkt 22 ww. ustawy) finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

W przypadku gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność zakładu energetycznego, gmina nie jest w żaden sposób uprawniona do ponoszenia nakładów ze środków własnych na modernizację punktów świetlnych niebędących jej własnością. Ponoszone w tym celu wydatki inwestycyjne gmin 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 swym zakresem modernizacji, a **jedynie bieżącą konserwację**.

W świetle obowiązujących przepisów finansowanie przez gminę ze środków własnych modernizacji oświetlenia ulicznego, w przypadku gdy właścicielem instalacji jest zakład energetyczny, jest niezgodne z prawem.

Takie stanowisko wyrażone zostało również przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w z dnia 25 kwietnia 2008 r. oraz Ministerstwo Finansów.

Jest ono również zbieżne ze stanowiskiem ministra gospodarki z dnia 5 kwietnia 2007 r., zgodnie z którym modernizacja instalacji powinna być realizowana przez jej właściciela w uzgodnieniu z gminami, dla których świadczą usługi oświetleniowe. Nakłady ponoszone przez właściciela sieci energetycznej na jej modernizację powinny zostać sfinansowane ze środków pozyskanych za usługi świadczone gminie w zakresie utrzymania punktów świetlnych na terenie gminy (remonty, konserwacje), tj. w drodze tzw. usługi oświetleniowej zlecaniej przez gminę. Zawarcie umowy na zakup usługi oświetleniowej wymaga zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655). W takiej sytuacji gmina ponosi jedynie koszty usługi oświetleniowej, co jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Wysokość i rodzaj stawek jednostkowych stanowiłoby przedmiot uzgodnień stron umowy.

Nadto celem wyjaśniania pojęcia „remontu” podaje:

Istotnym jest ustalenie czy koszty związane z „remontem” stanowią wydatki na ulepszenie środka trwałego, wskazane w stanie faktycznym związane są modernizacją środka trwałego to jest czy stanowią one dla właściciela urządzeń wydatki na ulepszenie środków trwałych, które zgodnie z przepisem [art. 16g ust. 13](#) ustawy o podatku dochodowego od osób prawnych powiększają wartość środka trwałego stanowiącą podstawę naliczania odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w przepisie [art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c](#) u.p.d.o.p. I tak, w rozumieniu przepisów u.p.d.o.p. ulepszeniem środka trwałego jest jego przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja. Na podstawie ugruntowanej praktyki przyjmuje się, że:

- * adaptacja to przystosowanie, przeróbka składnika majątkowego do wykorzystania go w innym celu niż jego pierwotne przeznaczenie albo nadanie temu składnikowi nowych cech użytkowych,
- * przebudowa to zmiana istniejącego stanu na inny, powodujący dostosowanie do pełnienia innych funkcji, zmianę warunków technicznych lub własności użytkowych,
- * rozbudowa to powiększenie składnika majątkowego,
- * modernizacja to z kolei unowocześnienie środka trwałego,
- * rekonstrukcja to wykonanie prac, w wyniku których nastąpi odtworzenie zniszczonego środka trwałego do jego stanu.

W wyniku analizy przepisu art. 16g ust. 13 u.p.d.o.p. należało dojść do wniosku, iż wydatki na ulepszenie środka trwałego powiększają jego wartość początkową, a tym samym nie są uważane za koszty uzyskania przychodów, jeżeli zostały spełnione kumulatywnie przesłanki, tj.:

- * wydatki na ulepszenie muszą być związane z przebudową, rozbudową, rekonstrukcją, adaptacją lub modernizacją,

- * wydatki te powodują wzrost wartości użytkowej w stosunku do wartości z dnia przyjęcia środka trwałego do używania oraz

- * suma tych wydatków w danym roku przekracza kwotę 10.000 zł.

Pojęcie "modernizacja" nie zostało zdefiniowane w przepisach u.p.d.o.p. zatem należy odnieść się do językowego (potocznego) rozumienia pojęcia tegoż terminu. Według internetowego słownika języka polskiego PWN znaczenie pojęcia "modernizacja" należy rozumieć jako "unowocześnienie i usprawnienie czegoś" (por. www.sjp.pwn.pl/szukaj/modernizacja). Z kolei w słowniku języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego "modernizacja" oznacza "unowocześnienie, uwspółcześnienie czegoś" (por. W. Doroszewski (red.), Słownik języka polskiego, Warszawa 1963). Natomiast w słowniku języka polskiego pod redakcją B. Dunaja analizowany termin oznacza "unowocześnienie czegoś przez wymianę starych elementów na nowe lub wprowadzenie nowych form działania" (por. B. Dunaj (red.), Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 2000).

Z kolei w piśmiennictwie wskazuje się, iż "modernizacja" stanowi unowocześnienie, tj. wyposażenie obiektu, bądź jego elementów składowych w takie urządzenia lub cechy, których wcześniej nie miał, a które są wytworem nowszej myśli technicznej.

Z przedstawionych powyżej definicji jednoznacznie wynika, że pojęcie "modernizacja" należy rozumieć jako działania i prace zmierzające do uczynienia środka trwałego bardziej nowoczesnym zarówno pod względem funkcjonalnym i estetycznym. Modernizacja może więc polegać na poszerzeniu funkcjonalności środka trwałego lub też polepszeniu jego parametrów.

W konsekwencji powyższego należy wskazać, że działania w zakresie wymiany dotychczasowego oświetlenia będą stanowić modernizację, bowiem bez wątpienia stosowane będą nowe rozwiązania technologiczne.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Data wypełnienia wniosku 22.03.2022	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej Wojciech Wąchała	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej