GMINA-MIASTO
Tomaszów Mazowiecki
ul. POW 10/16
97-200 Tomaszów Maz

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w ŁODZI
Wpł. dnia 20-07-2016
L. dz. 6178

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2016 poz.561)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

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 (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
GMINA MIASTO TOMASZÓW MAZOWIECKI

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
TOMASZOWSKI	MIASTO TOMASZÓW MAZOWIECKI	TOMASZÓW MAZOWIECKI

Ulica	Nr domu	Nr lokalu
P.O.W.	10/16	

Kod pocztowy	Poczta
97-200	TOMASZÓW MAZOWIECKI

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)

art. 19 i 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)

rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.)

art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną 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 (art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3). Poprzez finansowanie oświetlenia należy rozumieć finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania (art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne).
Mając na uwadze powyższe zasady w dniu 1 czerwca 2010 roku Gmina Miasto Tomaszów Mazowiecki zawarła z PGE Dystrybucja Łódź-Teren S.A. w Łodzi umowę na eksploatację urządzeń oświetlenia dróg, ulic, parków, placów, przejść dla pieszych, itp., stanowiących własność PGE (umowa nr TD/1/2010 z dnia 1 czerwca 2010 roku).
Zgodnie z przedmiotową umową Gmina przejęła do eksploatacji urządzenia oświetlenia, w tym urządzenia oświetlenia dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich. W myśl załączników do umowy przez urządzenia przekazane do eksploatacji strony rozumiały oprawy oświetleniowe. Gmina zobowiązała się między innymi do konserwacji i napraw tych opraw w celu utrzymania ich w należytym stanie technicznym, natomiast konserwacja i remont samych słupów należy do PGE.

Jednocześnie zgodnie z umową w przypadku dokonywania przez PGE remontów i modernizacji linii napowietrznych nn i stacji SN/nn, na których zainstalowane są jednocześnie urządzenia oświetlenia ulicznego, PGE dokona likwidacji istniejących urządzeń oświetlenia, a Gmina wybuduje nowe urządzenia oświetlenia ulicznego.

W myśl zapisów umownych PGE zwróciło się do Gminy z informacją, iż zamierza zlikwidować część urządzeń oświetlenia ulicznego zlokalizowanych przy drogach powiatowych znajdujących się na terenie Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki, zobowiązując jednocześnie Gminę do zaprojektowania i budowy nowych urządzeń.
Analiza stanu prawnego w zakresie obowiązków zarządców dróg oraz analiza przepisów ustawy o finansach publicznych wykazała, iż wątpliwym jest czy Gmina może wydatkować własne środki na projektowanie i budowę urządzeń oświetlenia dróg powiatowych lub wojewódzkich **służącego w tym przypadku wyłącznie do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu**.
Zgodnie bowiem z art. 20 ustawy o drogach publicznych zawierającym otwarty katalog zadań zarządcy drogi, w gestii zarządcy drogi leży między innymi opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, a także utrzymanie urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.
Drogi i urządzenia związane z drogą powinny spełniać między innymi wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W dziale IV rozporządzenia zatytułowanego: „Wyposażenie techniczne dróg" wskazano urządzenia oświetlenia. Natomiast w § 109 określono sytuacje, w których droga powinna być oświetlona ze względów bezpieczeństwa ruchu. Ponadto przepis ten reguluje także usytuowanie słupów oświetleniowych w stosunku do innych elementów drogi. Z tego uregulowania wynika zatem, iż budowle oświetlenia dróg, jakimi są słupy oświetleniowe, traktowane winny być jako urządzenia techniczne zabezpieczające ruch (por. podobnie wyrok NSA w Gdańsku z 17.04.2003 r. sygn. I SA/Gd 1058/02).
W świetle powyższych przepisów uregulowanych w ustawie o drogach publicznych

i rozporządzeniu nie ulega wątpliwości, iż w gestii zarządcy drogi leży zapewnienie, aby droga spełniała wymagania stawiane przez przepisy w zakresie bezpieczeństwa ruchu. W szczególności do obowiązków zarządcy drogi należy dbałość o należyte wyposażenie dróg w urządzenia techniczne wymagane stosownymi normami. Nie stanowią tu wyjątku słupy oświetleniowe jako urządzenia zabezpieczające ruch. W związku z tym w przypadku konieczności wymiany słupów oświetleniowych, tak jak to ma miejsce na gruncie stanu faktycznego, ciężar tej inwestycji – jako zadania wykraczającego poza kompetencje gminy – powinien spoczywać na zarządcy drogi.
Wątpliwości budzą jednak zapisy umowy zawartej z PGE, które zobowiązują Gminę do budowy nowych urządzeń. Jednak w ocenie wnioskodawcy, w przypadku dróg, których zarządcą jest powiat lub województwo, przy budowie oświetlenie ulicznego w pierwszej kolejności winny być zastosowane przepisy ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

*Czy finansowanie budowy urządzeń oświetlenia dróg powiatowych i wojewódzkich, **służącego zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu**, należy do zadań własnych gminy w rozumieniu przepisów ustawy Prawo energetyczne i winno być finansowane ze środków własnych z gminy, czy też do zadań właściwego zarządcy drogi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych?*

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

W ocenie wnioskodawcy - mając na uwadze przepisy ustawy *Prawo energetyczne* oraz przepisy ustawy *o drogach publicznych* i *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* – projektowanie i budowa oświetlenia służącego zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu, należy do zadań właściwego zarządcy drogi.
W uzasadnieniu wskazać należy, iż **co do zasady** planowanie i finansowanie oświetlenia dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo energetyczne do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy, a także finansowanie oświetlenia ulic, placów, dróg. W myśl art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne przez finansowanie należy rozumieć finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.
Zdaniem wnioskodawcy, w przypadku projektowania i budowy oświetlenia na drogach powiatowych i wojewódzkich, należy zwrócić uwagę na zadania zarządców wynikające z przepisów ustawy o drogach publicznych. Ustawa ta stanowi, iż do zadań zarządcy drogi należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1). W myśl art. 20 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należą takie zadania jak: opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, czy utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, **urządzeń zabezpieczających ruch** i innych urządzeń związanych z drogą.
Należy tu podkreślić, iż drogi i **urządzenia związane z drogą** powinny spełniać między innymi wymagania określone *w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Przepisy przedmiotowego rozporządzenia w § 109 ust. 1 wskazują okoliczności kiedy

droga powinna zostać oświetlona za względów bezpieczeństwa ruchu, a więc zgodnie z ustawą o drogach publicznych, **wyposażona w urządzenia zabezpieczające ruch.** W rozumieniu § 2 przedmiotowego rozporządzenia, zarządca drogi powinien pokryć koszty budowy oświetlenia, jeżeli wynika to z przepisów tego rozporządzenia. W innych przypadkach koszty budowy i przebudowy oświetlenia drogi obarczają gminę zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne (por. stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdański z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn. RP.0441/130/20/33779/2014).

W ocenie wnioskodawcy wprowadzone do umowy, zawartej pomiędzy PGE Dystrybucja Łódź-Teren S.A. w Łodzi a Gminą Miasto Tomaszów Mazowiecki, zapisy zobowiązujące Gminę do budowy nowych urządzeń oświetlenia ulicznego w przypadku likwidacji istniejących urządzeń przez PGE – mają zastosowanie: po pierwsze jedynie do budowy urządzeń objętych umową, a więc opraw oświetleniowych; po drugie w całości odnosić mogą się jedynie do dróg gminnych oraz do pozostałych dróg jeżeli oświetlenie nie dotyczy zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu w rozumieniu przepisów o drogach publicznych i aktów wykonawczych do ustawy.

Według wnioskodawcy zawarcie przez Gminę umowy z PGE w zakresie eksploatacji urządzeń oświetlenia nie wyłącza obowiązków innych zarządców dróg do przestrzegania przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie spełnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne.

Jak już wcześniej wykazano w przypadku urządzeń oświetlenia ulicznego służącego bezpieczeństwu ruchu do budowy tych urządzeń zobowiązany jest właściwy zarządca drogi.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
18.09.2016	TOMASZ JUREK	Zastępca Prezydenta Miasta Tomasz Jurek

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 11 sierpnia 2016r.

Pan
Tomasz Jurek
Zastępca Prezydenta
Miasta Tomaszowa Mazowieckiego

Urząd Miejski w Tomaszowie
Mazowieckim
Ul. POW 10/16
97-200 Tomaszów Mazowiecki

WA 4120-8/2016-w

W odpowiedzi na Pana pismo, które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 20 lipca 2016r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych w następującej kwestii:

- *czy finansowanie budowy urządzeń oświetlenia dróg powiatowych i wojewódzkich, służącego zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu, należy do zadań własnych gminy w rozumieniu przepisów ustawy Prawo energetyczne i winno być finansowane ze środków własnych gminy, czy też należy do zadań właściwego zarządcy drogi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych?*

przedstawiam poniższe wyjaśnienia:

Udzielając odpowiedzi na postawione pytanie, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że ze względu na fakt, iż w istocie treść zapytania zmierza do uzyskania stanowiska niezbędnego dla podjęcia decyzji odnośnie realizacji konkretnych obowiązków Miasta Tomaszów Mazowiecki wynikających z umowy nr TD/1/2010 z dnia 01 czerwca 2010r. zawartej z PGE – Regionalna Izba Obrachunkowa nie jest uprawniona do zajęcia stanowiska w sprawie, albowiem byłoby to stanowisko w sprawie indywidualnej.

Co do interpretacji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z treścią art. 18 ustawy Prawo energetyczne zauważyć należy co następuje:

- zgodnie z treścią obecnie obowiązującego art. 18 ust.1 pkt 3 Prawa energetycznego do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in.: 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.

W myśl art. 3 pkt 22 wyżej przywołanej ustawy pod pojęciem finansowania oświetlenia rozumieć należy finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Należy wspomnieć, że przepis ten w brzmieniu ustalonym przepisem art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2013r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego /Dz.U z 2010r. Nr 80, poz. 526 z pożn. zm/ był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z dnia 31 maja 2005 r. K 27/04 Trybunał orzekł o zgodności tego przepisu z Konstytucją wskazując jednocześnie, że ustawodawca zmieniając przepis o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmienił obowiązującą regułę finansowania dróg przez właściciela na regułę położenia drogi.

Także Sąd Najwyższy orzekając w sprawie o syg. akt II CSK 183/13 jednoznacznie zaakceptował wyrażony osąd przyjmując dalej, że obowiązek gmin finansowania oświetlenia jest niezależny od faktu planowania czy realizacji konkretnej inwestycji przez podmiot inny niż gmina.

Uwzględniając stanowiska judykatury, szeroko wyrażane poglądy piśmiennictwa oraz przytoczone przez pytającego przepisy prawne, należy przyjąć, że art. 18 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne nakłada na gminy obowiązek ponoszenia kosztów oświetlenia dróg niezależnie od tego kto jest zarządcą drogi. Podnoszona we wniosku argumentacja o konieczności planowania i budowy dróg z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie nakazujących projektowanie oświetlenia dróg ze względu na bezpieczeństwo ruchu nie zasługuje na uwzględnienie. Należy stwierdzić bowiem, że czym innym jest obowiązek inwestora należytego projektowania i budowy dróg a czym innym finansowanie pewnego elementu inwestycji jakim jest oświetlenie, który to obowiązek został w całości przeniesiony na Gminy.

Reasumując, w ocenie Izby finansowanie budowy urządzeń oświetlenia dróg powiatowych i wojewódzkich należy do zadań własnych gminy, zatem powinno być pokryte ze środków własnych gminy.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk