

Finansowanie oświetlenia przez gminy czy współfinansowanie działalności dystrybucyjnej?

Od kilku lat pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a operatorami systemów dystrybucyjnych (OSD) toczy się zawila dyskusja w zakresie zasad ponoszenia kosztów finansowania oświetlenia ulicznego. Główną oś sporu stanowi wykładnia pojęcia „finansowania oświetlenia” zawarta w ustawie prawo energetyczne (ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz.U.2017.220 ze zm.). W zasadzie z pozoru jasna definicja, w praktyce napotyka na szereg wątpliwości natury prawnej i technicznej, szczególnie w kwestii rozgraniczenia ciężarów związanych z zakresem finansowania oświetlenia, jakie powinna ponosić gmina a jakie przedsiębiorstwo energetyczne świadczące usługi dystrybucji energii elektrycznej.

Wątpliwości interpretacyjne

Zgodnie z przepisami prawa energetycznego, pod pojęciem „finansowania oświetlenia” rozumie się „finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania”. Z treści tej definicji można wyprowadzić zatem trzy kategorie wydatków obciążających gminy:

- koszty energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne,
- koszty budowy tych urządzeń (modernizacji) oraz
- koszty ich utrzymania (eksploatacji).

Powyższe obowiązki wyznaczające zakres finansowania oświetlenia ustawodawca wiąże z pojęciem „punktu świetlnego”. Punktem wyjścia do rozgraniczenia zakresu ciężarów związanych z finansowaniem oświetlenia jest zatem określenie znaczenia „punktu świetlnego”.

Prawo energetyczne nie zawiera legalnej definicji „punktu świetlnego”. Pomocne w tym zakresie może być stanowisko Polskiego Komitetu Oświetleniowego Stowarzyszenia Elektryków Polskich, które zyskało aprobatę Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki. W ocenie Komitetu, „punktem świetlnym jest kompletna oprawa oświetleniowa”. Oprawą oświetleniową jest z kolei „urządzenie służące do rozsyłania, filtrowania lub przekształcania światła wysyłanego przez źródło światła, zawierające elementy niezbędne do mocowania i ochrony źródła światła oraz do przyłączenia do obwodu zasilającego”. Tak rozumiany punkt świetlny literalnie nie obejmuje swym zakresem słupów oświetleniowych czy też kabli sterowniczych. W praktyce jednak spółki dystrybucyjne posługują się rozszerzoną wykładnią tego pojęcia, stanowiąc, że na punkt świetlny składają się: oprawa oświetleniowa ze źródłem światła oraz konstrukcja wsporcza. W sieci wydzielonej, konstrukcję wsporczą stanowi zatem latarnia, a w sieci podwieszanej (tj. wspólnej dla zasilania odbiorców i dla celów oświetlenia ulic) – konstrukcję wsporczą stanowi słup niskiego napięcia z wysięgnikiem, do którego montowana jest oprawa oświetleniowa.

W ostatnim przypadku, konstrukcja wsporcza jest jednocześnie miejscem lokowania linii elektroenergetycznych średniego bądź niskiego napięcia wykorzystywanych do dystrybucji energii elektrycznej. Z punktu widzenia JST finansowanie zadania własnego w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg nie powinno wykraczać poza ramy nałożonego na gminy ustawowego obowiązku. W tym kontekście, warto zwrócić uwagę, czy gminy ponosząc koszty utrzymania (eksploatacji) punktów świetlnych będących jednocześnie konstrukcją wsporczą dla sieci elektroenergetycznych, nie narażają się jednocześnie na ryzyko współfinansowania działalności dystrybucyjnej. Czy taka praktyka będzie stała w sprzeczności z zasadami prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, zwłaszcza w kontekście wydatkowania majątku gminy w zakresie wykraczającym poza granice obowiązków nałożonych przepisami prawa energetycznego i ustawy o samorządzie gminnym?

Koszt modernizacji sieci jako koszt taryfowy

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że częstą praktyką spółek dystrybucyjnych jest obciążanie gmin kosztami nie tylko eksploatacji i konserwacji urządzeń infrastruktury oświetleniowej, ale także kosztami związanymi z korzystaniem z tego majątku, np. w postaci czynszu dzierżawnego. Co do zasady, zrozumiałym jest możliwość obciążania kosztami przez korzystającego (JST) z konstrukcji wsporczej należącej do OSD, w sytuacji, gdy konstrukcja ta jest elementem przeznaczonym wyłącznie w celu oświetlenia ulicznego. Konstrukcja ta pełni jedynie funkcję związaną z oświetleniem ulicznym, a przedsiębiorstwo dystrybucyjne nie osiąga z tego tytułu innych korzyści. Wątpliwości może natomiast budzić sytuacja, w której gminy wykorzystują konstrukcję wsporczą linii elektroenergetycznych do lokowania punktów świetlnych. W takim przypadku, konstrukcja ta stanowi element infrastruktury dystrybucyjnej – sieci dystrybucyjnej i co do zasady, koszty stałe utrzymania oraz funkcjonowania powinny znaleźć pokrycie w przychodach spółki z tytułu nakładanej na odbiorców energii elektrycznej opłaty dystrybucyjnej. Koszty budowy, utrzymania i modernizacji sieci, na którą składają się poszczególne urządzenia dystrybucyjne (konstrukcje wsporcze) uwzględnianie są bowiem w sporządzanej przez spółkę taryfie dystrybucyjnej podlegającej zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Koszty te znajdują więc pokrycie w opłatach dystrybucyjnych, które ponosi nie tylko gmina, ale także wszyscy odbiorcy energii elektrycznej.

Powyższe znajduje także potwierdzenie w stanowisku wyrażonym przez podsekretarza stanu Andrzeja Piotrowskiego działającym z upoważnienia Ministra Energii. W odpowiedzi na interpelację poselską (interpelacja nr 13457 i odpowiedź na interpelację nr 13457) w sprawie narzuconych gminom cen dzierżawy słupów energetycznych, Minister bezpośrednio wskazuje, że w przypadku, gdy słup, „na którym zainstalowana jest oprawa świetlna, jest elementem infrastruktury dystrybucyjnej energii (stanowi konstrukcję wsporczą dla przewodów elektroenergetycznych do dystrybucji energii), to wówczas koszty jego budowy, utrzymania i modernizacji pokrywają odbiorcy energii elektrycznej poprzez opłaty za dystrybucję tej energii”.

Podwójne finansowanie działalności dystrybucyjnej?

Powyższe przesłanki mogą budzić wątpliwości, czy poprzez jednoczesne ponoszenie przez gminy kosztów z tytułu eksploatacji wykorzystywanego majątku OSD, np. w formie czynszu dzierżawnego oraz ponoszenia kosztów z tytułu opłat dystrybucyjnych, którymi JST obciążona jest w rachunku rozliczeniowym za dostarczenie energii elektrycznej, nie dochodzi do podwójnego wydatkowania środków publicznych, de facto za tę samą usługę?

Okoliczności te powinny zostać poddane ocenie pod kątem zasad wydatkowania środków publicznych, jakimi operują jednostki samorządu terytorialnego. Działanie, które polegałoby na podwójnym finansowaniu tej samej usługi, jest nie do pogodzenia z regulacjami dotyczącymi gospodarności ich funkcjonowania. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą bowiem autonomiczną gospodarkę finansową i w zakresie wydatkowania są związane zasadami legalności, gospodarności oraz rzetelności. Powyższe zasady gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi stanowią reguły, które muszą być bezwzględnie przestrzegane przez jakąkolwiek jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi.

Ponadto, wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. Model utrzymywania i finansowania kosztów oświetlenia, który prowadziłby do współfinansowania utrzymania sieci dystrybucyjnej przedsiębiorstwa energetycznego, mógłby zostać uznany za sprzeczny z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.). Zgodnie z nią wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalne.

Truizmem jest stwierdzenie, że nakłady na finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg dla każdej jednostki samorządu terytorialnego stanowią znaczną część wydatków budżetowych, a zasady wydatkowania środków publicznych powinny być jasne i nie budzące żadnych wątpliwości. Jakkolwiek powyższe stwierdzenie w teorii może wydawać się jasne, to w praktyce budzi wiele wątpliwości. Wynika to z faktu rozbieżności interesów gmin i spółek dystrybucyjnych, a także z odmiennego interpretowania pojęcia oraz zakresu finansowania oświetlenia. Z jednej strony gminy minimalizując koszty związane z realizacją ciężących na nich obowiązków publicznych, dążą do zawężenia pojęcia punktu świetlnego, natomiast z drugiej strony – spółki dystrybucyjne z tych samych powodów próbują rozszerzyć zakres tego pojęcia. W konsekwencji, rozgraniczenie ciężarów związanych z realizacją zadania gmin w zakresie finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg jest zagadnieniem, które prowadzi do wielu nieporozumień i sporów.

Liczne problemy wymagające zmian

Powyższe kwestie są tylko jednymi z nielicznych wątpliwości, z którymi na co dzień borykają się samorządy gminne przy realizacji zadań z zakresu finansowania oświetlenia

i współpracy ze spółkami dystrybucyjnymi. Od wielu lat pomiędzy samorządowcami a spółkami dystrybucyjnymi toczy się dyskusja, jak należy uregulować zasady korzystania przez gminy z majątku stanowiącego własność OSD. Kres tej dyskusji może zakończyć zmiana przepisów prawa dotyczących finansowania oświetlenia i wprowadzenia definicji legalnej punktu świetlnego. Aktualnie trwają prace nad nowelizacją ustawy prawo energetyczne w zakresie m.in. przyznania gminom statusu odbiorcy, uregulowania zasad korzystania przez gminy z majątku dystrybucyjnego oraz ewentualnego nabycia przez gminy tych punktów świetlnych, które pozostają własnością OSD. Z uwagi na początkowy etap prac (w sejmowej podkomisji ds. finansów samorządowych), a także liczne głosy krytyczne, trudno dziś ocenić, w jakim brzmieniu zostaną przyjęte zmiany i czy rozwiążą problem, z jakim borykają się gminy oraz spółki dystrybucyjne.

Autor: Ewelina Łuczak-Sosińska, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy