



Łódź, 20 czerwca 2024 r.

WA 4120-1/2024-1

Dyrektor  
Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta  
w Tomaszowie Mazowieckim

ul. Warszawska 119  
97-200 Tomaszów Mazowiecki

W odpowiedzi na pismo Pana Dyrektora z dnia 12 kwietnia 2024 r. (znak: NID.7021.4.12.2024) zawierające prośbę o „opinię prawną w przedmiocie ponoszenia przez jednostkę samorządu terytorialnego kosztów związanych z naprawami i konserwacją oświetlenia ulicznego w tym także poborem energii elektrycznej z terenów nie będących własnością gminy, lecz stanowiących własność osób prywatnych, wspólnot lub spółdzielni mieszkaniowych” – uprzejmie informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi nie posiada kompetencji do wydawania opinii prawnych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Opinia w sprawie budzącej wątpliwości natury prawnej winna być przygotowana przez obsługę prawną danej jednostki. Izba stosownie do treści art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych udziela wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Wyjaśnień dokonywanych przez RIO nie można utożsamiać z opinią prawną, o wydanie której prosi Pan Dyrektor.

Odnosząc się do przedstawionego w piśmie problemu informuję, że stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania te obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Art. 7 ust. 2 wyżej przywołanej ustawy stanowi, iż ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

Dokonując analizy treści art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wypada zauważyć niekwestionowane stanowisko zarówno w piśmiennictwie jak i sądownictwie, że co do zasady przepis art. 7 nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do realizacji zadań wynikających z analizowanego przepisu art. 7. Podstawę prawną upoważniającą do realizacji zadań określonych ogólnie w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym należy więc poszukiwać w przepisach prawa materialnego.

Takim przepisem odnośnie do zaopatrzenia w energię elektryczną jest art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266), zgodnie z którym do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, dróg krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe, przebiegających w granicach zabudowy, części dróg krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe wymagających odrębnego oświetlenia: przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów, stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

Należy dodać, że przez finansowanie oświetlenia ustawodawca rozumie finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania (art. 3 pkt 22 ustawy Prawa energetycznego).

Mając na uwadze zarówno treść art. 7 ustawy o samorządzie gminnym jak i art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne należy stwierdzić, że do zadań gminy należy finansowanie oświetlenia m.in. ulic i placów, które wchodzi w skład majątku gminy/mienia komunalnego.

Powyższe znajduje potwierdzenie tak w literaturze przedmiotu jak i orzecznictwie sądów administracyjnych.

I tak dla przykładu: NSA w sprawie o syg. akt I GSK 834/21 oddalając skargę kasacyjną od wyroku WSA w Bydgoszczy syg. akt I SAB/Bd 5/21 stwierdził, że ustawowy obowiązek finansowania oświetlenia nie dotyczy wszystkich ulic i placów położonych na terenie gminy, a jedynie tych, które należą do dróg gminnych, prezentując następujące stanowisko:

Stosownie do treści art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ulica to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przez drogę publiczną, należy rozumieć drogę zaliczoną na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych /art.1 ustawy/.

Ulice leżące w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust.2). Natomiast drogi, drogi rowerowe, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust.1). Zatem ustawodawca różnicuje drogi na drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Definicja drogi wewnętrznej ma charakter negatywny i stanowi kategorię drogi przeciwstawną do drogi publicznej. Z orzecznictwa sądowego wynika natomiast, że do dróg wewnętrznych zalicza się w szczególności drogi na osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, pętle autobusowe /por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 lipca 2017r., syg. akt II SA/Po 866/16, wyrok NSA z 27 sierpnia 2009r. syg. akt II OSK 881/09. W orzeczeniach tych podnosi się, że charakter tego rodzaju ciągów komunikacyjnych przemawia za uznaniem, że nie spełniają one wszystkich parametrów technicznych wymaganych dla dróg publicznych co kwalifikuje je do dróg wewnętrznych.

Nie ulega zatem wątpliwości, że utrzymanie dróg wewnętrznych, w tym ich oświetlenie, należy do obowiązku ich właścicieli, którymi mogą być spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, przedsiębiorcy czy inne podmioty.

WSA w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku o syg. akt SAB/Bd 5/21 a także w wyroku o syg. akt I SAB/Bd 4/21 stwierdził, iż interpretując przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego trzeba

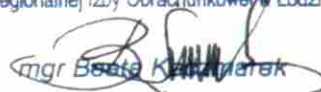
mieć na uwadze treść art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Użycie sformułowania „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” wskazuje, że chodzi o potrzeby całej społeczności lokalnej. W literaturze przedmiotu przez zaspokajanie zbiorowych potrzeb rozumie się potrzeby o charakterze powszechnym lub dominującym, służące realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych społeczności. W takim sensie są one potrzebami o charakterze publicznym (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, s.78). Cechą charakterystyczną zadań publicznych jest to, że są one realizowane w interesie publicznym, nie zaś prywatnym. Ich wykonywaniem zainteresowany jest ogół ludności. Nie powinny zatem obciążać samorządu zadania nie mające takiego charakteru, np. wykraczające poza interes społeczności lokalnej czy też służące zaspokajaniu potrzeb pojedynczych osób (np. właściciele nieruchomości) czy określonej grupy mieszkańców /np. wspólnoty mieszkaniowej czy spółdzielni mieszkaniowej/. W takich sytuacjach nie dochodzi do realizacji zadań publicznych.

Taki pogląd prezentowany jest także w literaturze przedmiotu(/por. Prawo energetyczne, pod red. Z. Murasa i M., Swora, t. II LEX 2016, komentarz do art. 18).

W świetle powyższego, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, należy stwierdzić, że na gminach nie ciąży obowiązek finansowania oświetlenia ulic i placów, położonych na terenie gminy, które nie wchodzi w skład majątku gminy. Ponieważ organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa gminy nie mają podstaw prawnych by takowe wydatki mogły być uznane za legalne.

Informuję jednocześnie, że stanowisko zaprezentowane w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem  
Zastępca Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

  
mgr Beata Krawczyk