

WYTYCZNE POSTĘPOWANIA Z INFRASTRUKTURA OŚWIETLENIA DROGOWEGO
ZLOKALIZOWANA W PASACH DRÓG KRAJOWYCH (Z WYŁĄCZENIEM
AUTOSTRAD)

Założenia ogólne dla GDDKiA

Założenie numer 1:

Art. 61 ustawy Prawo budowlane, w myśl którego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać ten obiekt w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Założenie numer 2:

Droga krajowa powinna być zasadniczo i faktycznie oświetlana ze względów bezpieczeństwa. Podstawowym wyznacznikiem w tym zakresie powinno być Prawo budowlane, a przede wszystkim warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie. Oświetlenie drogowe z powyższego względu powinno działać w następującym katalogu miejsc znajdujących się na odcinkach dróg krajowych:

- 1) gdy przebiega przez obszar oświetlony i występuje zagrożenie ośnienia uczestników ruchu,
- 2) w obrębie węzła lub skrzyżowania, jeżeli jedna z krzyżujących się dróg jest oświetlona,
- 3) na skrzyżowaniu z drogą klasy S,
- 4) na skrzyżowaniu typu rondo,
- 5) na skrzyżowaniu skanalizowanym z wyspami w krawężnikach – jeżeli jest to droga klasy GP,
- 6) między odcinkami oświetlonymi – jeżeli długość odcinka nie przekracza 500 m,
- 7) na odcinku przyległym do obiektu mostowego – jeżeli obiekt jest oświetlony,
- 8) w obrębie miejsca poboru opłat, zwanego dalej "MPO",
- 9) na ulicy klasy S,
- 10) na jednojezdniowej ulicy o czterech i większej liczbie pasów ruchu,
- 11) na skrzyżowaniu na terenie zabudowy, przy którym znajdują się budynki użyteczności publicznej, przystanki komunikacji zbiorowej,
- 12) w obrębie przejścia dla pieszych i dojścia do przystanków komunikacji zbiorowej na terenie zabudowy.
- 13) Miejsce Obsługi Podróżnych (MOP) i parking dla samochodów ciężarowych

- 14) w tunelach, jeżeli ze względu na ich długość, przekrój poprzeczny i usytuowanie, brak jest wystarczającej widoczności,
- 15) przejścia podziemne
- 16) obiekty mostowe, jeśli:
 - a) przewidywane jest oświetlenie jezdni na dojeździe lub na dojeździe do kładek dla pieszych,
 - b) konstrukcja ma zamknięte przekroje ustroju nośnego lub podpór, wymagające dostępu i oświetlenia w celach utrzymaniowych.

Założenie numer 3:

Podmiotem ostatecznie i docelowo odpowiedzialnym za pokrycie kosztów przesyłu i zużycia energii elektrycznej doprowadzanej do punktów świetlnych zlokalizowanych w miejscach, o których mowa w pkt 1-7, 9-11, 12 (z wyłączeniem oświetlenia przejść dla pieszych, czy przystanków z zastosowanym zasilaniem fotowoltaicznym, wiatrowym, lub hybrydowym) oraz pkt 15-16a powinna być gmina (z własnych środków budżetowych) właściwa miejscowo, ze względu na miejsce zlokalizowania punktu świetlnego.

GDDKIA jest odpowiedzialna za zapewnienie i finansowanie kosztów energii elektrycznej doprowadzanej i zużywanej przez znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (znaki aktywne, zmiennej treści VMS, tablice zmiennej treści, oznakowanie prowadzące, stacje pogodowe, wagi preselekcyjne, detektory ruchu, pętle indukcyjne, kamery etc.) oraz oświetlenie miejsc i stacji poboru opłat, iluminację obiektów inżynierskich, tuneli, znaków posadowionych na mostach dla żeglugi śródlądowej i morskiej, obwodów utrzymania.

W zakresie pkt 13 w przypadku zlokalizowanych przy drogach ekspresowych miejscach obsługi podróżnych – koszty oświetlenia (wraz z oświetleniem pasów włączenia, wyłączenia) powinien ponosić dzierżawca MOP (MOP II i MOP III), a pozostałe w tym parkingi dla samochodów ciężarowych – gmina.

Założenie numer 4:

Ponoszenie kosztów eksploatacji (utrzymanie, konserwacja, mycie, wymiana źródeł światła, wymiana opraw, naprawa czy konserwacja słupów oświetleniowych, linii, punktów świetlnych):

- a) ostatecznie gmina w zakresie majątku znajdującego się w jej własności lub posiadaniu (tudzież przekazanego przez GDDKIA do gminy, ale w dalszym ciągu stanowiącego własność Skarbu Państwa),
- b) GDDKIA w zakresie elementów nie przekazanych gminie (w sytuacji gdy np. przekazany został punkt świetlny, a słupem oświetleniowym włada GDDKIA)

- c) Operator systemu dystrybucyjnego (OSD) – zakresie infrastruktury będącej jego własnością;

Założenie numer 5:

Tytuł prawny do dysponowania wytworzoną przez nas Infrastrukturą oświetleniową powinien być przekazany gminie (posiadanie – faktyczne władanie, natomiast prawo własności powinno pozostać przy Skarbie Państwa).

Założenie numer 6:

Nie można dopuścić do dewastacji infrastruktury oświetleniowej znajdującej się w gestii GDDKIA (jesteśmy do tego zobligowani przez przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe).

Założenie numer 7:

Tymczasowe ponoszenie kosztów przez GDDKIA (w rozbiću na koszty zakupu energii (zużycie, przesył, opłata handlowa oraz na zakup usługi konserwacyjnej). Zasada negocjacji jak najniższych stawek z OSD (tryb zależy od okoliczności – renegocjacja zawartych w przeszłości umów, w przypadku nie osiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów – rozwiązanie umowy z operatorem i postępowanie przetargowe lub aukcja elektroniczna).

Szczegółowe wytyczne postępowania z elementami sieci oświetleniowej

1. Należy dokonać precyzyjnego ustalenia, który podmiot jest właścicielem, a który posiadaczem poszczególnych składników infrastruktury oświetleniowej (tzw. elementów sieci oświetleniowej), w szczególności:

- a) sieci (linii, kabli sterowniczych, transformatorów etc),
- b) słupów oświetleniowych,

c) punktów świetlnych rozumianych jako kompletna oprawa oświetleniowa (gdzie oprawę świetlną stanowi urządzenie służące do rozsyłania, filtrowania lub przekształcania światła wysyłanego przez źródło światła, zawierające elementy niezbędne do mocowania i ochrony źródła światła oraz do przyłączenia go do obwodu zasilającego).

Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie do ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za konserwację urządzeń (OSD, gmina, czy GDDKIA). Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2009 r., sygn. Akt VI ACa-464/09 punktu świetlnego, w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne, nie można utożsamiać ani z urządzeniami oświetleniowymi, ani z instalacjami oświetleniowymi.

2. Należy określić liczbę i lokalizację punktów świetlnych znajdujących się w pasach drogowych.

3. Należy określić liczbę i lokalizację infrastruktury oświetleniowej, której nie przekazaliśmy gminom i którą utrzymujemy (np. na podstawie umów utrzymaniowych) i w tym względzie ponosimy koszty (słupy, oprawy, przewody).

4. Po dokonaniu szczegółowej diagnozy stanu własności należy podjąć rozmowy z właściwymi miejscowo gminami – precyzyjnie określając rodzaj, lokalizację, stan jakościowy etc. Infrastruktury oświetleniowej, którą chcemy przekazać, szczegółowo wyjaśniając cele i podstawy prawne oraz sytuację własnościową.

W szczególności należy tu rozróżnić dwie sytuacje:

a) kiedy chcemy przekazać nowowytworzoną infrastrukturę,

b) kiedy chcemy przekazać infrastrukturę „starą”, która z różnych przyczyn dotychczas pozostawała we władaniu GDDKIA (GDDKIA zawierała umowy na sprzedaż i dystrybucję oraz na utrzymanie i konserwację sieci oświetleniowej).

5. W odniesieniu do pkt 4 pkt b – jeżeli te umowy są już po procedurze renegotjacji i są satysfakcjonujące, to wówczas należy proponować gminom dokonanie cesji umów wraz z przeniesieniem tytułu prawnego do dysponowania tą infrastrukturą (należy posilkować się trybem określonym w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 761) w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe – nieodpłatne przekazanie na podstawie protokołu zdawczo odbiorczego. Niemniej jednak z uwagi przede wszystkim na kwestie utrzymaniowe związane z koniecznością wejścia w pas drogowy celem dokonania np. wymiany opraw, źródeł światła, mycia, czyszczenia lamp, usuwania skutków awarii ww. protokoły powinny stanowić części składowe generalnych porozumień pomiędzy GDDKIA, a gminami, które powinny swoją treścią porządkować zasady korzystania z tych urządzeń, przez gminy (lub firmę wynajętą do utrzymania oświetlenia). Natomiast kwestie przekraczające zakres utrzymania oświetlenia – powinny pozostać w gestii GDDKIA (np. modernizacja oświetlenia, wymiana słupów oświetleniowych, odtworzenie w razie zniszczenia etc). Należy tu również podejmować próby polubownego odzyskiwania poniesionych uprzednio kosztów na finansowanie zakupu i przesyłu energii elektrycznej. Należy przy tym pamiętać, że przekazywane mienie powinno być sprawne i zdatne do działania.

6. Analogiczny tryb należy stosować przy oświetleniu nowowytworzonym, o którym mowa w pkt 4 lit a, z tym że należy, poza powyższą podstawą prawną, posilkować się art. 32 ustawy o drogach publicznych.

7. Przy drogach nowobudowanych, projektowanych lub planowanych do przebudowy – należy na bieżąco prowadzić z gminami rozmowy dotyczące planowania przyszłej lokalizacji latarni, również rozwiązań technicznych (np. technologia – lampy sodowe, czy np. LED), ale przede wszystkim już w tej fazie należy regulować zasady

przyszłego przekazania i eksploatacji mającej powstać w przyszłości sieć oświetleniowej

8. W sytuacji, gdy spotykamy się z odmową „przejmowania” infrastruktury przez gminy, należy przede wszystkim na bieżąco informować i ostrzegać, że ze względu na warunki techniczne, wymogi bezpieczeństwa, czy wreszcie ze względu na zapobieganie dewastacji i kradzieży jej elementów dany punkt świetlny powinien być, działać i być zasilony energią elektryczną. Należy przy tym wyjaśniać i informować, że w razie braku zgody ze strony gmin GDDKIA jest zmuszona, zobligowana zawrzeć „niejako” na rachunek gminy umowy z OSD (zarówno ze spółką dystrybucyjną, jak i ze spółką obrotu energią) dotyczące sprzedaży i dystrybucji energii elektrycznej, lub umowy kompleksowe. Należy również informować, że w konsekwencji zawarcia tego typu umów, GDDKIA wystawiać będzie na gminy noty obciążeniowe, jako że poniosła koszty finansowe, na realizację zadania własnego gminy.

9. Należy zawierać wymienione w pkt 8 umowy, a w konsekwencji (biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia przez odbiorcę właściwego stanu infrastruktury, który to obowiązek wynika ze stosowanych przez OSD wzorców umów) – również i stosowne umowy utrzymaniowe. Tego typu działania to konieczność wynikająca po pierwsze z obowiązku utrzymania w należyтым stanie mienia Skarbu Państwa, po drugi wynika to z normy generalnej zawartej w art. 20 ustawy o drogach publicznych.

10. Następnie, należy periodycznie wystawiać na gminy noty obciążeniowe (uprzednio regulując kwotę wynikającą z faktury). Do not należy dołączać poświadczony za zgodność z oryginałem kopie zapłaconych faktur. Należy przy tym mieć na względzie obowiązek odzyskiwania poniesionych już uprzednio kosztów.

11. Jeżeli gmina odmawia przyjmowania not obciążeniowych – to wówczas należy ponownie wezwać ją do zapłaty wskazując, że w przeciwnym razie zmuszeni będziemy występować na drogę sądową z roszczeniem o zwrot poniesionych kosztów (jako podstawa roszczenia np. prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia – art. 752 i nast. KC).

12. Należy mieć na względzie fakt, iż dotychczas tego typu sprawy kończyły się dla GDDKIA pozytywnie (np. w Oddziale w Bydgoszczy, czy Olsztynie).

II. Podsumowanie

Nie można dopuścić do wyłączenia oświetlenia na drogach krajowych oraz ewentualnej dewastacji instalacji elektrycznej. Należy przy tym mieć na względzie przepisy Rozdziału 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 roku (Dz. U. Nr 114, poz. 761) w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi

majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe. W związku z odmowami przejęcia oświetlenia przez gminy, oddziały GDDKiA powinny zawierać umowy z dostawcą energii elektrycznej na oświetlenie przedmiotowych dróg a następnie wystąpić na drogę sądową w celu odzyskania poniesionych niesłusznie nakładów (jako podstawę dochodzenia roszczeń można wskazywać prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia w rozumieniu art. 752 KC). Oczywiście o całym procesie powinny być na bieżąco informowane właściwe samorządy gminne, które być może w takiej sytuacji decydować się będą na przejęcie tego majątku. Nie mniej jednak sam „przedmiot” przekazania wymaga poczynienia pewnych dodatkowych ustaleń.

Oświetlenie, zgodnie z przepisami prawa, zapewniają (finansują) właściwie terytorialnie gminy i to one ponosić będą wszelką ewentualną odpowiedzialność.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 ustawy prawo energetyczne nakłada na gminy istotne zadania w zakresie zaopatrzenia w energię. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych jest realizowane z gminnych środków budżetowych. Z zadań własnych gminy na podstawie art. 18 ust. 3 prawa energetycznego są wyłączone płatne autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym. Planowanie i finansowanie oświetlenia autostrad i dróg ekspresowych określa ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571 ze zm.) oraz ustawa o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.).

Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

W tym względzie należy wskazać, że w dniu 16 lipca 2002 r., na podstawie delegacji zawartej w art. 1 ust. 3 przywoływanej powyżej ustawy o autostradach płatnych, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). W rozporządzeniu tym określone są odcinki dróg budowane i eksploatowane jako płatne. W rozporządzeniu tym wymienione są jako płatne odcinki dróg klasy A. Ponadto na podstawie ustawy o autostradach płatnych Rada Ministrów może wydać rozporządzenia dotyczące dróg ekspresowych przewidzianych jako płatne jednakże do dnia dzisiejszego akt ten nie został wydany.

Wobec powyższego drogi ekspresowe niepłatne w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych, w świetle aktualnego stanu prawnego nie są drogami płatnymi i w związku z tym koszty oświetlenia tych dróg ponoszą właściwe gminy.

Zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy o drogach publicznych lub z § 38 rozporządzenia z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe, przekazanie przez zarządcę drogi urządzeń linii energetycznej wykonanych

w pasie drogowym następuje nieodpłatnie na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego właścicielowi lub użytkownikowi.

Precyzując, należy wyjaśnić, że rozporządzenie z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe, a w szczególności Rozdział 4 tego rozporządzenia dotyczy przekazywania i darowizny składników rzeczowych majątku ruchomego, natomiast § 38 ww. rozporządzenia wskazuje, iż na wniosek zainteresowanego organu lub podmiotu, nieodpłatnie można przekazać składniki rzeczowe majątku ruchomego innej jednostce lub jednostce samorządu terytorialnego na czas oznaczony, nieoznaczony albo bez zastrzeżenia obowiązkowi zwrotu lub przekazać składniki rzeczowe majątku ruchomego Instytucji gospodarki budżetowej za pośrednictwem organu wykonującego wobec tej Instytucji funkcję organu założycielskiego. Nieodpłatnego przekazania dokonuje się na podstawie protokołu zdawczo - odbiorczego. Niemniej jednak, w tym trybie Skarb Państwa nie powinien wyzbywać się prawa własności ww. infrastruktury. Można rozważyć przekazywanie własności majątku ruchomego, ale tylko w odniesieniu do pewnych „specyficznych” odcinków dróg położonych np. w obszarach „silnie zurbanizowanych”.

Niemniej jednak z tzw. ostrożności procesowej wynikającej z faktu, że w przeciągu kilku najbliższych lat może dojść do zmiany prawa energetycznego i przywrócenia GDDKIA jako podmiotu obowiązującego do ponoszenia kosztów oświetlenia na drogach krajowych, własność urządzeń powinna pozostać w gestii Skarbu Państwa.

Kwestią otwartą pozostaje, jak przedstawia się struktura własności urządzeń infrastruktury oświetleniowej znajdującej się w dyspozycji GDDKIA. Na odcinkach dróg krajowych brak jest bowiem rozgraniczenia który z podmiotów jest właścicielem sieci dystrybucyjnej, a kto sieci oświetleniowej (słupów, przewodów, punktów świetlnych, źródeł światła etc). Należy w tym przypadku poczynić ustalenia, co do precyzyjnego ustalenia właścicieli poszczególnych elementów tej infrastruktury. Dla przykładu należy wskazać, że może mieć miejsce sytuacja, w której to przedsiębiorstwo energetyczne (czytaj operator systemu dystrybucyjnego - OSD) jest właścicielem słupów oświetleniowych, natomiast GDDKIA (Skarb Państwa) jest właścicielem samych punktów świetlnych zainstalowanych na słupach. Poczynienie tego ustalenia ma zasadnicze znaczenie w kwestii rozgraniczenia poszczególnych obowiązków zainteresowanych podmiotów. Bo przykładowo, jeżeli to GDDKIA jest właścicielem punktów świetlnych to wówczas gmina (a czasowo GDDKIA) jest zobligowana do finansowania kosztów eksploatacji (utrzymania, konserwacji urządzeń). Natomiast jeżeli właścicielem całości infrastruktury oświetleniowej będzie OSD to wówczas gmina (ewentualnie czasowo GDDKIA) powinna odpłatnie korzystać ze świadczonej usługi na podstawie np. umowy sprzedaży energii.

Zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy Prawo energetyczne sieć to instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego.

W przypadku zaś nowowytbudowanej przez GDDKIA infrastruktury oświetleniowej powinno się stosować rozwiązanie polegające na przekazywaniu całości wytworzonego majątku (tj. sieci oświetleniowej) do gmin w trybie i na zasadach wskazanych powyżej (bez przekazywania prawa własności). Wówczas w całym modelu oświetlenia pojawia się przejrzysta struktura, gdzie sieć dystrybucyjna znajduje się we władaniu OSD, natomiast sieć oświetleniowa jest w posiadaniu właściwej gminy. Zgodnie z art. 336 KC posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Należy nadmienić, że takie rozwiązanie jest najbardziej przejrzyste zarówno pod względem finansowo-rachunkowym, jak również pod względem prawnym, gdyż w tym przypadku każdy z właścicieli po prostu na majątku znajdującym się w jego gestii wykonuje swoje zadania i obowiązki (w szczególności OSD prowadzi działalność na zasadach określonych w koncesji, gmina zaś zgodnie z przepisami Prawa energetycznego i ustawy o samorządzie gminnym). Gmina dysponuje swobodnie wspólnym majątkiem, może swobodnie eksploatować lub zlecać usługi eksploatacyjne. Tak stani prawny powoduje, że gmina bez konieczności uzyskiwania zgód i pozwoleń od OSD może swobodnie dokonywać modernizacji sieci, zmieniać rodzaje oprav na bardziej ekonomiczne etc.

Abstrahując od powyższego należy nadmienić, że art. 3 pkt 22 ustawy Prawo energetyczne wskazuje, iż finansowanie oświetlenia to „finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania”. Tym samym niezasadne jest stanowisko gmin przejęcia kosztów oświetlenia drogowego tylko po przekazaniu im wybudowanego oświetlenia drogowego, gdyż nie ulega wątpliwości, że zadanie to jest typowym zadaniem komunalnym.

Należy na bieżąco informować Centralę GDDKIA o podejmowanych w stosunku do gmin (wskazując gminę, odcinek i numer drogi) i OSD działaniach. Ponadto należy przesyłać do Centrali GDDKIA szczegółową i precyzyjną informację o stosunkach własnościowych w odniesieniu do poszczególnych elementów infrastruktury oświetleniowej znajdującej się w pasie drogowym na wszystkich leżących w gestii oddziału drogach krajowych. Ponadto należy wyczerpująco przedstawić dane statystyczne na ilu odcinkach i w jakich miejscach na sieci dróg krajowych oświetlenie drogowe nie jest aktywne i nie działa. Należy wskazać precyzyjne lokalizacje, w przypadku oświetlenia na odcinkach – należy wskazywać długości odcinków, podawać przyczyny takiego stanu rzeczy.

W zakresie samych renegotjowanych umów należy precyzyjnie przedstawić symulacje kosztów energii i utrzymania punktów świetlnych w stawkach obowiązujących dotychczas w zestawieniu ze stawkami i opłatami uzyskanymi w wyniku procesu.