

PLANOWANIE OŚWIETLENIA ZEWNĘTRZNEGO W GMINIE.

ASPEKTY PRAWNOADMINISTRACYJNE⁷

DOI 10.34658/9788366741461.12

Katarzyna Szlachetko⁸

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański
katarzyna.szlachetko@prawo.ug.edu.pl

Streszczenie: Rozdział przedstawia problematykę prawnych uwarunkowań planowania oświetlenia zewnętrznego w gminie w znaczeniu przestrzennym oraz inwestycyjnym. Rozważania uwzględniają zasady decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości, które predysponują gminę jako jednostkę odpowiedzialną za planowanie oświetlenia zewnętrznego. W rozdziale przeanalizowano akty polityki przestrzennej gminy (studium, plan miejscowy, a także uchwałę krajobrazową) pod kątem możliwości regulacji norm planowania oświetlenia zewnętrznego oraz projekt założeń i plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jako akty planowania inwestycyjnego

Słowa kluczowe: planowanie oświetlenia zewnętrznego, zrównoważona polityka oświetlenia zewnętrznego, oświetlenie zewnętrzne, ład przestrzenny, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

1. Wstęp

Planowanie oświetlenia zewnętrznego jest elementem polityki publicznej, którą ze względu na przedmiot można określić mianem „polityki oświetlenia zewnętrznego”. Pojęcie „polityki” jest wieloznaczne, ale w perspektywie prawnoadministracyjnej należy je utożsamiać przede wszystkim z „działaniem w celu osiągnięcia konkretnych

⁷ Rozdział jest efektem realizacji projektu Miniatura-5 „Prawne uwarunkowania zrównoważonej polityki oświetlenia zewnętrznego w mieście. Studium przypadku Kopenhagi” sfinansowanego ze środków z Narodowego Centrum Nauki, nr rej. 2021/05/X/HS5/01545.

⁸ Radca prawny; Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; Kierownik Programu Badawczego *Good Light Law* przy Instytucie Metropolitalnym; ORCID: 0000-0003-4667-3756.

zamierzeń” [1], czy „zespołem działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków”, czyli z rozwiązywaniem skonkretyzowanych problemów [2]. Polityka publiczna jest szczególną postacią rodzajową polityki, prowadzoną przez organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej). Za J. Hausnerem można przyjąć, że „polityki publiczne realizuje się w mniej lub bardziej wyodrębnionych obszarach życia społecznego przez zastosowanie specyficznych technologii, które nadają tym politykom techniczny charakter i pozornie odpolityczniają je” [3].

Polityka oświetlenia zewnętrznego to pojęcie pozaustawowe, ale jej wyodrębnienie jest uzasadnione potrzebą świadomej i celowej działalności organów władzy publicznej, która zmierza do racjonalnego i odpowiedzialnego:

- 1) planowania,
- 2) projektowania oraz instalowania,
- 3) użytkowania infrastruktury oświetlenia zewnętrznego.

Ratio kształtowania i prowadzenia polityki oświetlenia zewnętrznego jest wszechstronnie uzasadnione wymogami:

- ochrony życia i zdrowia ludzi,
- ochrony środowiska i przyrody,
- ochrony krajobrazu naturalnego i kulturowego,
- bezpieczeństwa,
- energooszczędności [4],

które „jak w soczewce” skupiają w sobie problematykę ograniczania szkodliwej emisji sztucznego światła (tj. przeciwdziałania zanieczyszczeniu sztucznym światłem).

Wymaga podkreślenia, że *de lege lata* w polskim prawodawstwie brakuje systemowych rozwiązań umożliwiających kształtowanie i prowadzenie polityki oświetlenia zewnętrznego w sposób kompleksowy i zrównoważony [4]. Celem publikacji jest rekonstrukcja prawnych podstaw kluczowego elementu polityki oświetlenia zewnętrznego, tj. planowania, które należy rozumieć jako wyznaczanie kierunków rozwoju oraz lokalizacji infrastruktury oświetlenia zewnętrznego, a także planowania inwestycji służących rozbudowie lub modernizacji tej infrastruktury. Planowanie oświetlenia zewnętrznego to kategoria zadania publicznego [5], które w prawie administracyjnym jest uznawane za zjurdyzowaną postać celu administracji publicznej [6], czyli „zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” [7]. Ze względu na użytkowe oraz estetyczne funkcje oświetlenia zewnętrznego, jest to zadanie publiczne o doniosłym znaczeniu, które powinno być realizowane na poziomie organów władzy publicznej szczebla centralnego (przede wszystkim w zakresie ustalenia podstawowych założeń oraz zasad i kierunków) oraz szczebla terenowego, samorządowego (w zakresie wykonawczym).

Planowanie oświetlenia zewnętrznego wiąże się ściśle z planowaniem przestrzennym oraz planowaniem inwestycyjnym, dlatego na poziomie „operacyjnym” (wdrożeńowym) powinno być to zadanie własne samorządu gminnego. Takie założenie jest zgodne z zasadami decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości, które stanowią podstawowe „wytyczne” podziału zadań i kompetencji pomiędzy państwo

a samorząd. Gmina jest podstawowym dysponentem przestrzeni publicznej, a zarazem jednostką samorządu terytorialnego odpowiedzialną za zaopatrzenie ludności w energię elektryczną [8], w ramach czego realizuje zadania związane m.in. z planowaniem oświetlenia zewnętrznego.

W rozdziale przedstawiono uwarunkowania prawne planowania oświetlenia zewnętrznego w gminie z uwzględnieniem zasad oraz narzędzi prawnych planowania (tj. aktów planistycznych). Analizie normatywnej poddano regulację ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm., dalej jako: u.s.g.) oraz dwóch ustaw materialnych: z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741 ze zm., dalej jako: u.p.z.p.) oraz z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 716 ze zm., dalej jako: Pr. en.) wraz z aktami wykonawczymi. Ponadto w rozdziale sformułowano postulaty *de lege ferenda* dotyczące wzmocnienia narzędzi prawnych planowania oświetlenia zewnętrznego w gminie.

2. Prawne podstawy i zasady planowania oświetlenia zewnętrznego w gminie

Ustawodawca kwalifikuje w art. 7 u.s.g. do zadań własnych gminy (czyli tych, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jej mieszkańców) m.in. sprawy ładu przestrzennego (pkt 1) oraz zaopatrzenia w energię elektryczną (pkt 3). Wymienione sprawy mogą dotyczyć również infrastruktury oświetlenia zewnętrznego, jednak przywołana regulacja prawna jest zbyt ogólna, żeby stanowić podstawę prawną do planowania oświetlenia zewnętrznego (określa bowiem wyłącznie zakres działania gminy). Kompetencja do wykonywania zadań publicznych musi wynikać ze szczególnej normy prawa materialnego, co uzasadnia sięgnięcie do regulacji ustaw odrębnych.

Pojęcie „ładu przestrzennego” zostało prawnie zdefiniowane w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. jako: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Definicja legalna ładu przestrzennego ma ogólnikowy charakter, odwołuje się do zwrotów niedookreślonych, uwzględniając kontekst społeczny, gospodarczy, środowiskowy, kulturowy oraz estetyczny przestrzeni [9]. Brak wskazania skonkretyzowanych elementów ładu przestrzennego świadczy o szerokim rozumieniu tego pojęcia przez ustawodawcę i pozwala zakwalifikować do nich również urządzenia infrastruktury oświetlenia zewnętrznego.

Ład przestrzenny w przedstawionym znaczeniu stanowi, obok zrównoważonego rozwoju, nadrzędną zasadę kształtowania polityki przestrzennej, o czym wprost przesądza art. 1 u.p.z.p. Analizowana ustawa nie wprowadza „własnej” definicji zrównoważonego rozwoju, ale odwołuje się w art. 2 pkt 2 u.p.z.p. do znaczenia tego pojęcia w brzmieniu nadanym w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. –

Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.). Zgodnie z przywołaną regulacją: „rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Znamienne jest powiązanie przez prawodawcę zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska (zarówno w ustawie, jak i w art. 5 Konstytucji RP), co ma szczególne znaczenie w kontekście planowania oświetlenia zewnętrznego, które powinno służyć m.in. ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska spowodowanego obecnością sztucznego światła w porze nocnej.

Art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”. W nauce prawa administracyjnego utrwalił się pogląd, że przywołana regulacja wyposaża gminę w tzw. władztwo planistyczne, czyli prawnie gwarantowaną możliwość określania przez gminę warunków zagospodarowania przestrzeni [10]. Przez kształtowanie polityki przestrzennej należy rozumieć „analizowanie potrzeb w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i ustalanie kierunków tej polityki”, zaś przez jej prowadzenie „ustalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także analizowanie potrzeb zmiany studium i planu miejscowego” [11]. Jednocześnie władztwa planistycznego gminy nie można traktować w kategoriach autonomicznych. Gminie przysługuje bowiem „wyłącznie” samodzielność rozumiana jako wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Samodzielność gminy, również w sprawach związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej, musi być realizowana zgodnie z zasadą praworządności i podlega prawnie uregulowanemu nadzorowi. O zakresie władztwa planistycznego decyduje ustawodawca w drodze upoważnienia gminy do przyjmowania ustaleń i rozstrzygnięć w poszczególnych aktach planistycznych [12]. Konsekwencją naruszenia granic upoważnienia ustawowego lub nadużycia władztwa planistycznego powinno być stwierdzenie nieważności aktu planistycznego w całości lub w części [13]. Jak bowiem podkreśla Z. Czarnik: „Treść władztwa planistycznego gminy wyznaczają ustawy materialnego prawa publicznego i tylko one mogą być podstawą kreowania jakichkolwiek ograniczeń” [10]. Oznacza to, że kompetencje gminy do planowania oświetlenia zewnętrznego muszą wynikać z materialnoprawnej podstawy umożliwiającej przyjmowanie wiążących ustaleń w tym zakresie w aktach polityki przestrzennej. Przepisy u.p.z.p. nie przewidują jednak wprost regulacji „dedykowanej” planowaniu oświetlenia zewnętrznego, pomimo że rodzaj, natężenie oraz sposób lokalizowania urządzeń infrastruktury oświetlenia powinien być dostosowany do przeznaczenia lub funkcji terenu. Planując rozbudowę infrastruktury

należy również uwzględnić warunki zagospodarowania terenu, w tym istniejące oświetlenie zewnętrzne oraz charakter zabudowy (bądź jej brak).

Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienia, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się, obok wymagań ładu przestrzennego (w tym urbanistyki i architektury) m.in.: walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), wymagania ochrony środowiska (pkt 3), wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (pkt 5), walory ekonomiczne przestrzeni (pkt 6), prawo własności (pkt 7), potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (pkt 8), potrzeby interesu publicznego (pkt 9), a także potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (pkt 10). Wymienione wymagania, potrzeby oraz wartości należy również uznać za determinanty planowania oświetlenia zewnętrznego, które:

- powinno służyć estetyzacji przestrzeni (szczególnie publicznej) oraz obiektów architektonicznych, zwłaszcza stanowiących dziedzictwo kulturowe, zabytki czy dobra kultury (poprzez ich odpowiednią iluminację);
- powinno ograniczać negatywne skutki zanieczyszczenia światłem, które ma destrukcyjny wpływ na zdrowie i życie człowieka, środowisko i krajobraz;
- powinno służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w przestrzeniach publicznych po zapadnięciu zmroku, a zarazem spełniać wymogi energooszczędności w miejscach, w których aktywność ludzi zmniejsza się w porze wieczorowej i nocnej;
- powinno służyć zabezpieczeniu obiektów strategicznych z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa;
- może służyć rozwojowi gospodarczemu miast.

W perspektywie aksjologicznej oraz prakseologicznej planowanie oświetlenia zewnętrznego „wpisuje się” w planowanie przestrzenne, jednak u.p.z.p. oraz akty wykonawcze do tej ustawy nie przewidują żadnych standardów dla oświetlenia zewnętrznego (zróżnicowanych ze względu na przeznaczenie bądź funkcje terenów) oraz nie określają wytycznych dotyczących projektowania urbanistycznego. W tym zakresie brakuje również szczegółowych wymogów w ustawach odrębnych, w szczególności takich, jak: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.), ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 710) oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.), które determinowałyby treść ustaleń gminnych aktów polityki przestrzennej.

„Przestrzenne” planowanie oświetlenia zewnętrznego należy odróżnić od planowania o charakterze inwestycyjnym związanym z realizacją obowiązku polegającego na zaopatrzeniu ludności w energię elektryczną, ciepło oraz paliwo gazowe. Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 Pr. en. do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należą m.in.: planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: miejsc publicznych, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, a także dróg krajowych, innych niż autostrady i dróg ekspresowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach

publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, 471, 1087 i 2338 oraz z 2021 r. poz. 54), przebiegających w granicach terenu zabudowy oraz 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268), wymagających odrębnego oświetlenia przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów oraz stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej. Zakres zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną obejmuje również finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy (pkt 3): ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, a także dróg krajowych lub ich części we wskazanych wyżej przypadkach.

Przywołana regulacja Pr. en. przewiduje dość skonkretyzowany katalog obowiązkowych zadań własnych gminy i to nie tylko w zakresie planowania oświetlenia zewnętrznego, ale również jego finansowania. Zakres wykonywania tych zadań „bezpośrednio” przez samorząd gminny jest uzależniony od tego, czy na danym rynku lokalnym funkcjonuje przedsiębiorstwo energetyczne. Jak zauważa Ł. Rozmysłowski realizacja przez gminę tego zadania własnego ma „dwustopniowy” charakter: „Jeżeli na obszarze danej gminy funkcjonuje przedsiębiorstwo energetyczne i czyni to z powodzeniem, to obowiązki gminy, ale – co ważniejsze – jej kompetencje, sprowadzają się do czynności związanych z nadzorem i planowaniem dostaw ciepła, energii elektrycznej i paliwa gazowego” [14]. Kompetencje planistyczne gminy polegają wówczas zgodnie z art. 19 ust. 1 Pr. en. na opracowaniu projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Dopiero, jeżeli plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji przyjętych przez organy gminy założeń, to w świetle art. 20 ust. 1 Pr. en.: „wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny”.

3. Akty planowania oświetlenia zewnętrznego

Dotychczasowa analiza normatywna prowadzi do wniosku, że w obowiązującym prawie brakuje wiążących („twardych”) kompetencji organów gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w zakresie planowania oświetlenia zewnętrznego. Wyraźnie są natomiast uregulowane kompetencje do „inwestycyjnego” planowania oświetlenia zewnętrznego, które służą realizacji zadań własnych gminy polegających na zaopatrzeniu ludności m.in. w energię elektryczną, w zakresie których mieści się planowanie oświetlenia zewnętrznego na terenie gminy. Wymaga jednak podkreślenia, że oprócz kompetencji do planowania oświetlenia zewnętrznego, potrzebne są również odpowiednie akty, które przewidują skonkretyzowane ustalenia dotyczące lokalizacji i rozwoju infrastruktury oświetlenia zewnętrznego.

Obligatoryjnym aktem polityki przestrzennej w gminie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które określa lokalne zasady gospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p.: „Studium nie jest aktem prawa miejscowego”, co oznacza, że nie może kształtować bezpośrednio sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej (mieszkańców, właścicieli nieruchomości, inwestorów itp.). Studium zawiera dwie kategorie ustaleń: uwarunkowania oraz kierunki. Pierwsze z nich dotyczą opisu „istniejącego stanu rzeczy”, zaś drugie stanowią „cele” rozwoju przestrzennego danej gminy. Art. 10 ust. 1 u.p.z.p. zawiera otwarty katalog uwarunkowań (o czym świadczy zwrot „w szczególności”), wśród których z perspektywy oświetlenia zewnętrznego szczególne znaczenie mają: dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu (pkt 1), stan środowiska (pkt 3), stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym lub określenie przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych (pkt 4a), warunki i jakość życia mieszkańców, w tym ochrona ich zdrowia, oraz zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem (pkt 5), zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia (pkt 6); potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (lit. a) oraz możliwości finansowania przez gminę wykonania infrastruktury technicznej służącej realizacji zadań własnych gminy (lit. c), występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (pkt 9) oraz stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki energetycznej. Z kolei dla rozwoju infrastruktury oświetlenia zewnętrznego doniosłe znaczenie powinny mieć kierunkowe ustalenia studium, które określają: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (pkt 1), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (pkt 3), obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (pkt 6).

Studium jest sporządzane dla obszaru położonego w granicach administracyjnych gminy – każda gmina powinna sporządzić jeden taki akt polityki przestrzennej. Charakter prawny studium budzi wątpliwości, ponieważ pomimo jednoznacznego wyłączenia studium ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. zastrzega, że: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”. Plan miejscowy stanowi, zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., akt prawa miejscowego. Oznacza to, że ustalenia studium wpływają na treść norm planistycznych, które wraz z innymi przepisami kształtują sposób

wykonywania prawa własności (zob. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). W kontekście planowania oświetlenia zewnętrznego, istotne byłyby w szczególności ustalenia studium, które stosownie do § 5 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U., poz. 2405) dotyczą kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i zawierają w szczególności wytyczne określania w planach miejscowych wykorzystania i rozwijania potencjału już istniejących systemów oraz koordynacji lokalnych i ponadlokalnych zamierzeń inwestycyjnych. Z przywołanych regulacji wynika, że ustalenia studium mogą determinować obszary rozmieszczenia infrastruktury technicznej oraz przyjmować zasady ochrony poszczególnych obszarów [15] – oczywiście pod warunkiem uprzedniego określenia przez ustawodawcę standardów dla oświetlenia zewnętrznego oraz przeciwdziałania zanieczyszczeniu światłem w odrębnych normach ustawowych. W tym zakresie istnieje luka normatywna, której „uzupełnienie” przez ustawodawcę powinno skłaniać do wykorzystania „potencjału” studium w planowaniu oświetlenia zewnętrznego. Przyjmując ustalenia w studium, gmina dokonuje bowiem swoistego „samozwiązania się” przy stanowieniu planów miejscowych.

Wiodącą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego odgrywają plany miejscowe [16], które obowiązują powszechnie w znaczeniu podmiotowym. Adresatami norm planistycznych są zarówno organy administracji publicznej, jak również podmioty spoza systemu administracji publicznej (właściciele nieruchomości, inwestorzy, mieszkańcy itp.). Z punktu widzenia planowania oświetlenia zewnętrznego istotne są obligatoryjne elementy planu przewidziane w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., tj. określenie:

- przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (pkt 1) – *de lege ferenda* oświetlenie zewnętrzne (rodzaj infrastruktury, standardy oświetleniowe) powinny być dostosowane do potrzeb użytkowników/mieszkańców danego terenu bądź wymogów jego ochrony;
- zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2) – jak wskazano wyżej – urzędnicy infrastruktury oświetlenia zewnętrznego mogą estetyzować bądź oszpecać przestrzeń;
- zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3) oraz zasad kształtowania krajobrazu (pkt 3a) – w kontekście przeciwdziałania zanieczyszczeniu sztucznym światłem;
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4) – chodzi o odpowiednie wykorzystywanie techniki świetlnej iluminacji dla eksponowania walorów architektury;
- wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (pkt 5).

Ważnymi ustaleniami planistycznymi byłyby również zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10), która służy zewnętrznemu oświetleniu.

W przedstawionym kontekście można jednak analizować wyłącznie „potencjał” planów miejscowych, albowiem żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie upoważnia organów gminy do przyjmowania w planie miejscowym norm w odniesieniu do infrastruktury oświetlenia zewnętrznego. Bez wyraźnego upoważnienia ustawowego plan miejscowy nie może przewidywać nakazów, zakazów, dopuszczeń oraz ograniczeń dotyczących lokalizacji urządzeń oświetleniowych. Dodatkowym „mankamentem” planów miejscowych jest ich zasadnicza fakultatywność. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 7 u.p.z.p.: „Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne”. Pomimo tego należy sceptycznie odnieść się do postulatu uregulowania odrębnych aktów planowania dla oświetlenia zewnętrznego i „mnożenia” kompetencji planistycznych gminy [17]. Pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem oświetlenia zewnętrznego zachodzą ściśle związki merytoryczne i funkcjonalne, dlatego zasadne jest ich kompleksowe uregulowanie w jednym akcie planistycznym.

Spośród aktów planistycznych uregulowanych w u.p.z.p. na odrębną uwagę zasługuje tzw. uchwała krajobrazowa, która stanowi fakultatywne narzędzie przeciwdziałania niekontrolowanej oraz agresywnej reklamie. Na podstawie art. 37a ust. w u.p.z.p.: „Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Uchwała może stanowić akt planowania oświetlenia zewnętrznego, ale w ograniczonym zakresie. Jej przedmiotem mogą być bowiem wyłącznie tablice reklamowe oraz urządzenia reklamowe, które emitują sztuczne światło (ewentualnie również obiekty małej architektury lub ogrodzenia, jeśli są podświetlane). Zakres przedmiotowy regulacji nie może obejmować wszystkich kategorii urządzeń oświetleniowych. Niemniej, w obowiązującym stanie prawnym jest to jedyny akt prawa powszechnie obowiązującego (ustawodawca przesądza w art. 37a ust. 4 u.p.z.p., że uchwała jest aktem prawa miejscowego), który może zawierać wiążące ustalenia planistyczne dotyczące niektórych źródeł oświetlenia zewnętrznego. Brakuje natomiast jakichkolwiek „wytycznych” dotyczących w szczególności określenia „standardów jakościowych”, co utrudnia gminom wykorzystanie uchwały krajobrazowej jako aktu planowania, chociażby niektórych urządzeń oświetleniowych.

Ustawodawca wprost przewiduje zasadę spójności aktów planowania oświetlenia zewnętrznego o charakterze inwestycyjnym z polityką przestrzenną gminy. Art. 18 ust. 2 pkt 1 Pr. en. stanowi, że gmina realizuje zadanie własne polegające na zaopatrzeniu w energię elektryczną, ciepło i gaz „zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy miejsc publicznych oraz dróg może ograniczać się do sporządzenia przez radę gminy projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zgodnie z art. 19 ust. Pr. en. projekt założeń opracowuje wójt/burmistrz/prezydent miasta (ust. 1), uchwała zaś rada gminy (ust. 8). Sporządzenie projektu powinno uwzględniać dłuższą

perspektywę czasową, ponieważ zgodnie z art. 19 ust. 2 Pr. en.: „Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata”. Z katalogu dość ogólnie sformułowanych obowiązkowych elementów projektu, dla planowania oświetlenia zewnętrznego doniosłe znaczenie ma wymóg określenia „możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej” (art. 19 ust. 3 pkt 3a Pr. en.). W obowiązującym stanie prawnym katalog tych środków został sformułowany w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2166 ze zm.). Ustawodawca kwalifikuje do środków poprawy m.in.: realizację i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej (pkt 1), nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji (pkt 2), wymianę eksploatowanego urządzenia, instalacji na urządzenie, instalację charakteryzujące się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji lub ich modernizację (pkt 3). Co istotne, wśród przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy wymieniono wprost: „modernizację lub wymianę oświetlenia”.

Od projektu założeń należy odróżnić plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który zgodnie z art. 20 ust. 1 Pr. en. wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje, jeżeli plany przedsiębiorstw energetycznych działających na rynku lokalnym nie zapewniają realizacji przyjętych przez organy gminy założeń. Jednocześnie ustawodawca zastrzega *in fine*, że: „Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny”. Uchwalenie planu zaopatrzenia jest kompetencją rady gminy (art. 20 ust. 4 Pr. en.), przy czym jego ustalenia są bardziej szczegółowe od założeń projektu, ponieważ jak stanowi art. 20 ust. 2 Pr. en. zawierają m.in.: propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia wraz z uzasadnieniem ekonomicznym (pkt 1) i propozycje stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (pkt 1b). Poza tym plan zaopatrzenia jest dokumentem operacyjnym, w którym powinien znaleźć się harmonogram realizacji zadań (pkt 2) oraz przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć wraz ze źródłem ich finansowania (pkt 3). Realizacja planu zaopatrzenia, który powinien uwzględniać planowanie oświetlenia zewnętrznego miejsc publicznych oraz dróg na terenie gminy jest wyzwaniem logistycznym i finansowym. Z tego względu ustawodawca wprost przewiduje możliwość współdziałania gminy w tym zakresie z podmiotami spoza jej struktury, tj. z przedsiębiorcami energetycznymi. Gmina może zawierać z nimi umowy, których celem jest realizacja planu, a gdyby realizacja planu na podstawie umów nie była możliwa, to rada gminy może na podstawie art. 20 ust. 6 Pr. en. wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne.

Analiza aktów planowania przestrzennego oraz inwestycyjnego w kontekście planowania oświetlenia zewnętrznego prowadzi do wniosku, że ustawodawca reguluje instrumentarium niezbędne do realizacji tego zadania przez gminy. O ile jednak w odniesieniu do planowania oświetlenia w celu inwestycyjnym, podstawa

prawna jest wyraźna i literalnie nie budzi wątpliwości, to zdecydowanie brakuje szczegółowego upoważnienia do racjonalnego „przestrzennego” planowania infrastruktury oświetlenia w takich aktach jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz plany miejscowe. Niezbędne jest wyraźne określenie zasad i standardów oświetlenia zewnętrznego, które mogłyby znaleźć odzwierciedlenie w treści ustaleń aktów polityki przestrzennej gminy.

4. Podsumowanie

Planowanie oświetlenia zewnętrznego w gminie jest niezbędnym elementem zrównoważonej polityki oświetlenia zewnętrznego, która stanowi szczególną postać rodzajową polityki publicznej. Ustrojowe zasady decentralizacji władzy publicznej i pomocniczości, a także wyposażenie gminy we władztwo planistyczne predysponują tę jednostkę samorządu terytorialnego jako podstawowego wykonawcę zadań związanych z planowaniem oświetlenia zewnętrznego, które powinno uwzględniać dwa aspekty: planowanie rozumiane jako rozmieszczanie (określanie lokalizacji) infrastruktury oświetleniowej w przestrzeni wraz z dywersyfikacją standardów oświetlenia w zależności od funkcji i przeznaczenia terenu oraz planowanie inwestycyjne, które wiąże się z ustalaniem i realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z rozwojem i modernizacją urządzeń infrastruktury oświetlenia zewnętrznego.

Pomimo że urządzenia oświetlenia zewnętrznego są elementami kształtującymi ład przestrzenny, to brakuje regulacji prawnych umożliwiających gminie ich „kontrolę” zgodnie z wymogami tego ładu oraz zasadą zrównoważonego rozwoju. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie mogą w obecnym stanie prawnym stanowić skutecznych narzędzi planowania oświetlenia zewnętrznego ze względu na brak określenia zasad i wymogów w odrębnych regulacjach ustawowych, które są obligatoryjnie uwzględniane w gminnym planowaniu przestrzennym. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie standardów planowania oświetlenia zewnętrznego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, która powinna determinować kierunki rozwoju infrastruktury oświetleniowej, uwzględniając potrzeby użytkowników przestrzeni publicznej oraz ochrony środowiska i krajobrazu.

Literatura

- [1] Słownik języka polskiego PWN, *Polityka*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html> (dostęp: 15.02.2021).
- [2] Chmaj M., *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 1995/1996, vol. II/III, s. 205.
- [3] Hauser J., *Polityka a polityka publiczna*, *Zarządzanie Publiczne*, 2007, 1, s. 51.
- [4] Szlachetko K. (red.), *Memorandum w sprawie ustanowienia prawnych podstaw zrównoważonej polityki oświetlenia zewnętrznego*, Instytut Metropolitalny, 2022.

- [5] Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego, 2009, 5, s. 23–39.
- [6] Brzeski M., *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa, 2009, s. 524
- [7] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. XI, Wrocław, 2005, s. 16.
- [8] Pelc W., *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, Finanse komunalne, 2010, s. 39–43.
- [9] Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, Białostockie Studia Prawnicze, 2015, 18, s. 171.
- [10] Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2010, 3, s. 9.
- [11] Plucińska–Filipowicz A., T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska–Filipowicz LEX/el. 2021, art. 3.
- [12] Izdebski H. [w:] I. Zachariasz, H. Izdebski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 3.
- [13] Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2012, 1, s. 5–53.
- [14] Rozmysłowski Ł., *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, Samorząd terytorialny 2017, 10, s. 58.
- [15] Filipowicz T. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska–Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 9.
- [16] Małysa–Sulińska K., *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, Przegląd Prawa Publicznego, 2015, 9, s. 64.
- [17] Mantey D., *W labiryncie planowania*, Samorząd Terytorialny, 2012, 3, s. 18-27.

THE PLANNING FOR OUTDOOR LIGHTING IN THE MUNICIPALITY. THE LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS

Abstract: The chapter presents the problem of legal conditions for outdoor lighting planning in municipalities in the spatial and investment sense. The considerations take into account the principles of decentralization of public authority and subsidiarity, which predispose the municipality as the entity responsible for the planning of outdoor lighting. The chapter analyzes the municipality’s spatial policy acts (study, local plan and landscape resolution) from the perspective of the possibility of regulating the outdoor lighting planning standards and the draft assumptions and the plan for supplying heat, electrical energy and gas fuels as acts of investment planning

Keywords: outdoor lighting planning, sustainable outdoor lighting policy, outdoor lighting, spatial order, heat, electricity and gas supply plan