



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 3/15
BAS-WPTK-150/15

Warszawa, 6 sierpnia 2015 r.

| | |
|---|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A | |
| wpi. dnia | 06. 08. 2015 |
| L.dz. | L. zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Gminy Miejskiej w Choroszczy z 14 listopada 2014 r. (sygn. akt K 3/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 21 stycznia 2015 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Choroszczy z 14 listopada 2014 r. (sygn. akt K 3/15).

Przedmiotem kontroli jest art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.; dalej: p.e.). Kwestionowany przepis stanowi: „Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy: finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. Gmina Choroszcz została obciążona kosztami oświetlenia drogi krajowej przebiegającej przez jej teren. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) zaprojektował, bez udziału Gminy Choroszcz, drogę, wyposażając ją w oświetlenie i zawarł umowy na dostawę energii. Następnie obciążył Gminę Choroszcz kosztami jej oświetlenia. „Rola Gminy w tym postępowaniu ograniczała się zatem wyłącznie do konieczności opłacenia noty księgowej” (wniosek, s. 3).

2. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, prowadząc do „faktycznego ubezwłasnowolnienia” gminy. Czyni z niej biernego płatnika „obciążeń finansowych zaciąganych przez organy administracji państwowej. W wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r. Sąd Najwyższy orzekł, że oświetlenie dróg krajowych jest zadaniem własnym i obowiązkowym gmin, a zatem są one zobowiązane do ponoszenia kosztów oświetlenia (sygn. akt II CSK 183/13)” (wniosek, s. 3). Ponadto art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. narusza art. 163 w związku z art. 7 Konstytucji przez to, że do kompetencji GDDKiA należy zawieranie „umów na dostawę energii elektrycznej, a następnie [...] obciążenie kosztami swojej działalności innego organu administracji publicznej

(gminy)” (wniosek, s. 2). Nadto zaskarżony przepis uznaje ponoszenie kosztów oświetlenia drogi krajowej, która nie służy wyłącznie mieszkańcom lokalnej wspólnoty samorządowej, za zadanie własne gminy, co pozostaje w sprzeczności, zdaniem wnioskodawcy, z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Rada Miejska w Choroszczy upatruje niekonstytucyjności art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. również w oddzieleniu „kompetencji od odpowiedzialności”, którego wyrazem jest „przyznanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad jako organowi administracji publicznej wyłącznej kompetencji w zakresie projektowania i budowy punktów oświetleniowych, jak również prawa do zawarcia umów na dostawę energii elektrycznej, z jednoczesnym sprowadzeniem gminy do roli płatnika zaciągniętych przez ten organ zobowiązań” (wniosek, s. 2). Taki stan rzeczy narusza ma art. 2 Konstytucji.

3. Precyzując swoje zarzuty, wnioskodawca podnosi, że zaskarżony przepis pozbawia gminę prawa do dokonywania wydatków zgodnie z zasadą racjonalności i celowości. „Oświetlenie dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA nie jest jedynym zadaniem realizowanym przez gminy. Te ostatnie mogą mieć inne, istotniejsze potrzeby, inne cele i priorytety, których nie mogą realizować z uwagi na obciążenie ich kosztami oświetlenia dróg krajowych. Nadto wydatki dokonywane przez gminy są wykonywane na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 907 ze zm.). Korzystanie z trybów przetargowych daje gminie szansę na racjonalizację wydatków. Konieczność akceptacji kwot przedłożonych do zapłaty przez GDDKiA – jak wspomniano wyżej – pozbawia gminy szans na racjonalizację wydatków” (wniosek, s. 3).

Rada Miejska w Choroszczy zauważa, że „art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne stwarza potencjalny obowiązek ponoszenia płatności z tytułu oświetlenia dróg, z których mieszkańcy nie korzystają lub wprawdzie korzystają, ale w bardzo wąskim zakresie. Tak będzie w przypadku gmin na terytorium których nie będzie żadnych zjazdów lub gdy zjazdy faktycznie służą pobliskim miastom” (wniosek, s. 4). Wnioskodawca podkreśla, że „art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawa energetycznego nie daje też możliwości gminom szans na faktyczne zarządzanie oświetleniem. W przypadku oświetlenia własnych (gminnych) dróg, jeżeli gmina ma kłopoty finansowe może wyłączyć lub ograniczyć oświetlenie na jej terytorium. W tym wyraża się jej rola rzeczywistego gospodarza terenu. Inaczej jest w przypadku art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawa energetycznego. Tu gmina nie ma żadnej władzy. Nie

może wyłączyć oświetlenia, nie może nawet ograniczyć jego natężenia. Jest całkowicie zależna od organu administracji rządowej (GDDKiA), który ma pełną władzę w tym zakresie, dodajmy – bez żadnej odpowiedzialności” (wniosek, s. 4).

Wnioskodawca wskazuje, że „art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne nie daje podstawy jakiegokolwiek organowi administracji publicznej do zawarcia umów na oświetlenie i obciążenia kosztami gminy. Zarówno gmina Choroszcz, jak i Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad są organami władzy publicznej w rozumieniu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zarówno w doktrynie prawa jak i orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że [art.] 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej [...]. Innymi słowy organ administracji publicznej nie może wchodzić w cudze kompetencje, wykonywać je, a następnie kosztami swojej działalności obciążyć inny organ administracji publicznej. Jeżeli to czyni jego działalność ma znamiona bezprawności” (wniosek, s. 5).

4. W konsekwencji, w ocenie wnioskodawcy, art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. jest niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada praworządności), art. 163 (zasada domniemania kompetencji samorządu terytorialnego), art. 165 ust. 2 (zasada samodzielności samorządu terytorialnego), art. 166 ust. 1 (zadania własne samorządu terytorialnego) Konstytucji.

III. Analiza formalna

1. Zaskarżony art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. został wprowadzony do systemu prawnego przez ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.). Rozszerzył on obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy z dróg będących własnością gminy na wszystkie drogi znajdujące się na jej terenie, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Wcześniej gminy finansowały wyłącznie oświetlenie dróg znajdujących się pod ich zarządem. Z kolei koszty utrzymania oświetlenia dróg nieznajdujących się w zarządzie gminy pokrywane były ze środków pochodzących z budżetu państwa.

2. Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 942, dalej: u.z.p.e.) zmieniła zaskarżony przepis. Nowelizacja objęła swoim zakresem przedmiotowym planowanie i finansowanie oświetlenia dróg publicznych, ulic, placów, miejsc publicznych, dróg rowerowych oraz chodników zlokalizowanych w granicach pasów drogowych dróg publicznych, jak i zasady udziału gmin i GDDKiA w realizacji tego rodzaju inwestycji. Zasadniczym celem projektowanej zmiany jest z jednej strony ograniczenie obowiązku gmin w zakresie finansowania oświetlenia dróg, zaś z drugiej strony dokonanie racjonalnego podziału tego zadania publicznego między gminy a GDDKiA. „Projekt przewiduje taki podział finansowania, który uwzględni kryterium, jakim są potrzeby mieszkańców gminy. Projekt precyzyjnie identyfikuje miejsca, dla których powinno być zapewnione oświetlenie. Tymi miejscami właściwymi są: ulice, place, miejsca publiczne, i wszystkie kategorie dróg publicznych. W przypadku dróg publicznych projekt wyodrębnia autostrady, drogi ekspresowe (wszystkie) oraz drogi krajowe (odcinki poza terenem zabudowy), które ze względu na ich przeznaczenie i warunki techniczne służą zaspokajaniu potrzeb ponadlokalnych” (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne; druk sejmowy nr 3232/VIII kad.). Jak podnosił projektodawca, przedłożenie legislacyjne uwzględni postulaty gmin, na których terenie przebiegają drogi tranzytowe o niewielkim znaczeniu dla jakości życia lokalnej społeczności. W przypadku gdy oświetlenie drogi, nieznajdującej się w zarządzie gminy, podyktowane jest koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lokalnego: samochodowego, rowerowego, pieszego, gmina ma obowiązek je zaplanować i sfinansować jego koszty (*ibidem*). Sejm zdecydowaną większością głosów przyjął u.z.p.e. Następnie, 18 czerwca 2015 r., Prezydent RP podpisał ustawę i skierował ją do promulgacji.

Na podstawie art. 1 u.z.p.e. nadano nowe brzmienie art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 p.e., w myśl którego do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

„2) planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy:

- a) miejsc publicznych,
- b) dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich,

c) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 i 774), przebiegających w granicach terenu zabudowy,

d) 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 2015 r. poz. 641 i 901), wymagających odrębnego oświetlenia:

- przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,
- stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej;

3) 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 opinii Sejmu, zmiany p.e. dezaktualizują zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu podnoszone przez wnioskodawcę. Po pierwsze, wprawdzie obecnie gmina wciąż finansuje oświetlenie dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych, ale tylko w zakresie podyktowanym względami bezpieczeństwa w lokalnym ruchu komunikacyjnym. Po drugie, gmina uczestniczy w planowaniu oświetlenia tych nieznajdujących się w jej zarządzie, lecz zaspakajających potrzeby komunikacyjne lokalnej społeczności dróg. W konsekwencji, gmina realizuje zadania, do których jest konstytucyjnie powołana, posiadając przy tym stosowną samodzielność w zakresie planowania oświetlenia i jego rozmieszczenia.

Biorąc pod uwagę, że zaskarżony art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. został – z dniem 3 sierpnia 2015 r. – zmieniony, mocą art. 1 u.z.p.e., oraz to, iż nowa regulacja usuwa

wątpliwości konstytucyjne podnoszone przez wnioskodawcę, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu kwestionowanego we wniosku. W myśl bowiem art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania, o ile wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK), co jednak w niniejszej sprawie nie ma miejsca, gdyż zarzuty wniosku ogniskują się wokół zasad ustrojowych (*vide* określone przez Radę Miejską w Choroszczy wzorce kontroli). Reasumując, w sprawie zawisłej przed TK zachodzi ujemna przesłanka procesowa uniemożliwiająca merytoryczne rozpatrzenie przez sąd konstytucyjny wniosku Gminy Miejskiej w Choroszczy.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska