



PG VIII TK 6/15

K 3/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	21. 08. 2015
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miejskiej w Choroszczy o zbadanie:

„1. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) stanowiący, iż 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 – w odniesieniu do ulic, placów i dróg publicznych niestanowiących jej własności, jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP,

a nadto

2. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) rozumiany jako norma kompetencyjna przyznająca uprawnienia na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do zawarcia umów na oświetlenie dróg z dostawcami energii oraz obciążenia gmin kosztami wynikłymi z tychże umów jest zgodny z art. 2 i art. 163 w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

3. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) rozumiany jako zadanie gminne mające charakter zadania własnego i obligatoryjnego jest zgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP,”
- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny.**

**UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Choroszczy (dalej również: Rada lub Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie:

1. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) [dalej: ustawa - Prawo energetyczne, Prawo energetyczne lub p.e.] stanowiący, iż 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 – w odniesieniu do ulic, placów i dróg publicznych niestanowiących jej własności, jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP?
2. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego rozumiany jako norma kompetencyjna przyznająca uprawnienia na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do zawarcia umów na oświetlenie dróg z

dostawcami energii oraz obciążenia gmin kosztami wynikłymi z tychże umów jest zgodny z art. 2 i art. 163 w zw. z art. 7 Konstytucji RP?

3. czy art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego rozumiany jako zadanie gminne mające charakter zadania własnego i obligatoryjnego jest zgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP?

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. „jest niezgodny z:

- 1) art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) art. 163 w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez naruszenie zasady działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, w szczególności poprzez udzielenie kompetencji Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad do zawierania umów na dostawę energii elektrycznej, a następnie możliwości obciążania kosztami swojej działalności innego organu administracji publicznej (gminy);
- 3) art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.), poprzez uznanie, że zadanie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne ma charakter zadania własnego i obligatoryjnego;
- 4) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddzielenie kompetencji od odpowiedzialności, tj. 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”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie wniosku, s. 2.

Rada Miejska w Choroszczy, powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wskazała, że „podstawową cechą jednostki samorządu terytorialnego jest jej osobowość i podmiotowość prawna oraz normatywnie zagwarantowana i sądownie chroniona samodzielność. Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”<sup>2</sup>. Rada stwierdziła także, iż „[w] doktrynie prawa przyjmuje się, że przez samodzielność samorządu terytorialnego należy rozumieć gwarantowaną konstytucyjnie, pewną wyodrębnioną i określoną prawem sferę możliwości działania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. To instrument, który umożliwia im podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych”<sup>3</sup>.

Według Rady, art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego, w rozumieniu przyjętym przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż „faktycznie ubezwłasnowolnia gminy, czyniąc z nich biernych płatników obciążeń finansowych zaciągniętych przez organy administracji państwowej”<sup>4</sup>.

Rada Miejska w Choroszczy podniosła nadto, iż gminy, w tym Gmina Choroszcz, nie mają realnego wpływu na zaprojektowanie drogi, wyposażenie jej w urządzenia służące oświetleniu oraz zawarcie umowy na dostawę energii elektrycznej. Z uzasadnienia wniosku wynika, że w przypadku Gminy Choroszcz wszystkie wymienione wyżej czynności wykonywał Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zaś rola Gminy Choroszcz ograniczyła się jedynie do opłacenia noty księgowej. Takie rozumienie art. 18 ust. 1 pkt 3 p.e. przez sądy rozpoznające sprawę, w ocenie Rady, narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Op. cit.*, s. 3.

<sup>4</sup> *Ibidem.*

Kolejnymi argumentami, które, zdaniem Wnioskodawcy, świadczą o niekonstytucyjności art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego są „pozbawienie gminy prawa do dokonywania wydatków zgodnie z zasadą racjonalności i celowości” oraz „oderwanie obowiązku zapłaty za oświetlenie od własności drogi, a w konsekwencji oderwanie kompetencji od odpowiedzialności: kto inny ma kompetencje (GDDKiA) [Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – przyp. wł.], a kto inny ponosi odpowiedzialność za długi (gminy)”<sup>5</sup>. Rada Miejska w Choroszczy podkreśliła, że obecnie gminy ponoszą koszty oświetlenia dróg znajdujących się nie tylko na gruntach stanowiących ich własność, ale także na gruntach będących własnością innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Wnioskodawca podniósł, że, jego zdaniem, „rozszerzenie zadań gminy, nawet z przyznaniem dostatecznych środków finansowych, jest niekonstytucyjne, jeżeli narusza samodzielność gmin, sprowadzając ich wyłącznie do roli płatnika <cudzych> zobowiązań”<sup>6</sup>.

Rada Miejska w Choroszczy podkreśliła nadto, iż „art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo energetyczne stwarza potencjalny obowiązek ponoszenia płatności z tytułu światlenia [winno być: „oświetlenia” – przyp. wł.] dróg, z których mieszkańcy nie korzystają lub wprawdzie korzystają, ale w bardzo wąskim zakresie”<sup>7</sup>.

Według Wnioskodawcy, art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego narusza konstytucyjną zasadę państwa prawa, gdyż gmina nie ma żadnego wpływu na zarządzanie oświetleniem, nie mogąc go wyłączyć, czy zmniejszyć jego natężenia, nawet wtedy, gdy ma problemy finansowe. Gmina jest bowiem całkowicie zależna od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, która jest jedynym decydującym w tym zakresie. Rada Miejska w Choroszczy

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Uzasadnienie wniosku, s. 4.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

przytoczyła wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie<sup>8</sup>, który uznał, iż art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo energetyczne „nie upoważnia rady gminy do podjęcie uchwały zobowiązującej zarządcę drogi krajowej do wyłączenia oświetlenia na drodze w granicach administracyjnych gminy” i stwierdziła, że „[s]tanowisko to [...] sprowadza gminy do płatników <cudzych> długów. Petryfikuje ono patologiczną zasadę oddzielenie kompetencji od odpowiedzialności”<sup>9</sup>.

Rada Miejska w Choroszczy wskazała nadto „na niekonstytucyjne rozumienie przepisu art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego, które w ocenie niektórych sądów powszechnych daje prawo Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zawarcia umów na oświetlenie dróg z osobami trzecimi oraz obciążenia gmin kosztami wynikłymi z tychże umów.

W ocenie Wnioskodawcy, dyspozycja art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne nie daje podstawy jakiegokolwiek organowi administracji publicznej do zawarcia umów na oświetlenie i obciążania 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”<sup>10</sup>. Zdaniem Rady, zawieranie „przez GDDKiA [Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – przyp. wł.] umów na dostawę energii [celem oświetlenia drogi – przyp. wł.], a następnie obciążanie kosztami gminy [...] nie ma umocowania w prawie, zaś przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawo energetyczne rozumiany w ten sposób, iż daje on prawo Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zawarcia umów na

---

<sup>8</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiej Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 września 2011 roku, sygn. II SA/OI/574/11, Lex nr 899082.

<sup>9</sup> Uzasadnienie wniosku, s. 4-5.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, s. 5.

oświetlenie dróg z osobami trzecimi oraz obciążania gmin kosztami wynikłymi z tychże umów jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP”<sup>11</sup>.

Rada Miejska w Choroszczy wskazała nadto, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 stycznia 2014 roku, sygn. akt II CSK 183/13, uznał, iż oświetlenie dróg krajowych jest zadaniem własnym i obowiązkowym gmin, a zatem są one zobowiązane do ponoszenia kosztów oświetlenia.

Rada stwierdziła, iż „niekonstytucyjne jest [...] rozumienie art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne, które przyjmuje, że zadanie objęte jego hipotezą ma charakter obligatoryjny. Wyrażna dyspozycja art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądza, że to ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Obowiązkowego charakteru zadań się nie domniemuje. Muszą one być wyraźnie w skazane w ustawie. [...]

Te zadania, które nie zostały wskazane jako obligatoryjne są zadaniami fakultatywnymi. [...] Obowiązek w zakresie finansowania oświetlenia nie należy do katalogu zadań obowiązkowych. Zatem zadanie to ma charakter fakultatywny, uzależniony od stanowiska danej gminy”<sup>12</sup>

Zdaniem Wnioskodawcy, Sąd Najwyższy wydał - odnotowane wyżej - orzeczenie wbrew jednoznacznej treści art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

W dacie skierowania wniosku przez Radę Miejską w Choroszczy, art. 18 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne miał brzmienie: „1. Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

- 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy;

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, s. 5-6.

- 2) planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy;
- 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy;
- 4) planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.”.

Po skierowaniu wniosku Rady Miejskiej w Choroszczy, art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa energetycznego został znowelizowany ustawą z dnia 27 maja 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2015 r., poz. 942) [dalej: nowelizacja Prawa energetycznego lub zmiana Prawa energetycznego]. Zmiana ta weszła w życie w dniu 3 sierpnia 2015 roku.

Aktualnie art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 p.e. ma następującą treść: „1. 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), 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), wymagających odrębnego oświetlenia:
    - przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,



- stanowiących dodatkowo 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 dodatkowo jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

Zmiana brzmienia art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne oznacza, że zakwestionowany przepis „utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym].

Podstawy wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w niniejszej sprawie nie może stanowić art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który brzmi: „[p]rzepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.”, ponieważ art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym „nie odnosi się do

<praw> jednostek samorządu terytorialnego, nawet jeśli wynikają one z Konstytucji. Inna jest bowiem funkcja oraz cel tych <praw>. Jednostki samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej. Ich status prawny uregulowany został w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, natomiast <sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej>. Według TK, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być traktowane jako proste zrzeszenia obywateli realizujących swoje wolności i prawa. Wykonując swoje kompetencje władcze, nie korzystają bowiem z wolności i praw przewidzianych dla obywateli”<sup>13</sup>.

Na marginesie zauważyć należy, że nowelizacja Prawa energetycznego „niejako uwzględniła” zarzuty Wnioskodawcy. Po jej wejściu w życie gminy nie będą bowiem finansować oświetlenia wzdłuż całego przebiegu drogi krajowej, znajdującej się na ich obszarze, ale tylko te ich części, które:

- albo znajdują się w granicach terenu zabudowy,
- albo są przeznaczone do ruchu pieszych lub rowerów lub stanowią dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej i wymagają odrębnego oświetlenia.

W pozostałej części przebiegu drogi krajowej oświetlenie będzie finansowane przez jej zarządcę, czyli Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Omawiana zmiana Prawa energetycznego z pewnością zmniejszyła zadania gmin, w zakresie finansowania oświetlenia dróg krajowych, a co za tym idzie gminy będą ponosiły mniejsze koszty z tym związane. Do zadań gminy należy obecnie finansowania oświetlenia dróg krajowych wyłącznie w takim zakresie, w jakim służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkańców gminy. Sam projektodawca wskazał, że przewidziany w projekcie podział finansowania, uwzględniający

---

<sup>13</sup> M. Zubik, *Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1432638885909\\_1755626335](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1432638885909_1755626335) oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

kryterium potrzeb mieszkańców gmin, „stanowi odzwierciedlenie postulatów gmin podnoszących tranzytowy charakter dróg ekspresowych i obwodnic w ciągu dróg krajowych oraz brak odpowiednich środków finansowych na pokrycie finansowania oświetlenia dróg, które w niewielkiej części służą potrzebom lokalnej społeczności”<sup>14</sup>.

Podsumowując, trzeba odnotować, że nowelizacja Prawa energetycznego miała na celu ograniczenie obowiązku finansowania oświetlenia dróg krajowych przez gminy oraz „dokonanie racjonalnego podziału tego finansowania pomiędzy gminy a zarządcę dróg krajowych, którym jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad”<sup>15</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo energetyczne, w brzmieniu nadany przez nowelizację, wskazuje, jako zadanie własne gminy planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, jak również krajowych w tej części, w której gminy są obowiązane oświetlenie dróg krajowych finansować. Zadaniem gminy jest więc nie tylko finansowanie oświetlenia, ale też jego planowanie. Taka regulacja powoduje to, że gminy mogą mieć wpływ na to, gdzie powinny być osadzone punkty świetlne, w jakiej ilości i z jakim natężeniem powinny świecić. Planując oświetlenie dróg, gminy mogą zatem brać pod uwagę możliwości finansowe, choć przede wszystkim winny „zapewnić użytkownikom dróg warunki dla bezpiecznego i wygodnego z nich korzystania”<sup>16</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że postępowanie w niniejszej sprawie winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż akt normatywny w zakwestionowanym

---

<sup>14</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, druk sejmowy nr 3232/VIII kad., który znajduje się na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> M. Stefaniuk, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, pod red. Z. Murasa i M. Swory, LEX 2010, Lex el. nr 94533, komentarz do art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, t. 13.

zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego