

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie przeciwko Gminie Słupsk o zapłatę

**„Czy pod pojęciem „dróg ekspresowych” użytym w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. 2006 r. Nr 89 poz. 625 ze zm.) należy rozumieć każdy rodzaj drogi ekspresowej, określonej w art. 4 pkt. 10 i art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2007 r. Nr 19 poz. 115), zaliczonej do sieci autostrad i dróg ekspresowych, niezależnie od nadania im statusu drogi płatnej poprzez Rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie delegacji zawartej w treści art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jednolity: Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2571).”**

## UZASADNIENIE

Powód Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie wniósł przeciwko pozwanej Gminie Słupsk o zapłatę równowartości nieuiszczonej opłaty oświetlenia obwodnicy Słupska, stanowiącej kwotę 24.396,48 zł z należnościami ubocznymi.

Pozwana Gmina Słupsk wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu, wywodząc, iż finansowanie odcinka drogi ekspresowej S6 – obwodnicy Słupska przebiegającej przez obszar Gminy nie należy do jej obowiązków.

Sąd Rejonowy w Słupsku wyrokiem z dnia 7 października 2011 r. (sygn. akt IX C 288/11) oddalił powództwo oraz zasądził od powoda Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie na rzecz pozwanej Gminy Słupsk kwotę 2400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd I instancji wydał w oparciu o następujący stan faktyczny.

W 2010 r. wybudowano i oddano do użytku drogę ekspresową S6 – obwodnicę Słupska, przebiegającą między innymi przez teren Gminy Słupsk. Droga ekspresowa S6 oznaczona jest znakiem drogowym D7 i posiada limitowaną ilość zjazdów, ograniczenia w dostępności ruchu pieszych, rowerów, motorowerów, traktorów i pojazdów zaprzęgowych.

Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad pismem z dnia 16.08.2010 r. poinformowała Gminę Słupsk o konieczności ponoszenia przez nią kosztów oświetlenia drogi ekspresowej S6. Gmina Słupsk pismem z dnia 11.05.2011 r. uznając to stanowisko za niezasadne odmówiła przyjęcia na siebie kosztów oświetlenia obwodnicy Słupska.

Po wybudowaniu drogi ekspresowej S6, Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, za okres od 21.10.2010 r. do 21.02.2011 r. obciążyła kosztami oświetlenia drogi ekspresowej S6 Gminę Słupsk na łączną kwotę 24.396,48 zł. Następnie po doręczeniu faktur przez ENERGA OBRÓT S.A. w Gdańsku, Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wystawiła Gminie Słupsk notę obciążeniową, wzywając ją jednocześnie do zapłaty dotychczasowych kosztów poniesionych w ramach obwodnicy Słupska.

Gmina Słupsk odmówiła uiszczenia należności wynikającej z noty obciążeniowej.

Sąd Rejonowy dokonując oceny roszczenia zgłoszonego w pozwie zważył, iż dla rozstrzygnięcia oraz stosownej interpretacji przepisów mających istotne znaczenie dla sprawy, ma ustalenie statusu prawnego spornego odcinka drogi - zaplanowanego, zorganizowanego i wybudowanego przez Skarb Państwa na terenie należącym do pozwanej Gminy Słupsk. Analiza

korespondencji stron wskazuje, że obwodnica Słupska określona jest jako droga klasy S – ekspresowa. Dodatkowo potwierdza to fakt oznaczenia przedmiotowej drogi znakiem drogowym D7. Powyższe oznacza, iż nie jest to droga publiczna o charakterze ogólnodostępnym, przeznaczonym do korzystania z niej przez wszystkich użytkowników dróg, bez względu na ich status prawny i rodzaj pojazdu, jakim się poruszają, albowiem wyłączona została dostępność drogi S6 dla ruchu pieszego, rowerów, motorowerów, pojazdów zaprzęgowych i traktorów z jednoczesnym ograniczeniem lub całkowitym wyłączeniem dostępności drogi dla części mieszkańców i miejscowości, przez które przechodzi, co jest wynikiem limitowanej dostępności zjazdów.

Można na tej podstawie zdaniem Sądu a quo stwierdzić, iż przedmiotowa droga ekspresowa będąca elementem sieci dróg ekspresowych powstałych z inicjatywy Skarbu Państwa celem realizacji potrzeb społecznych i gospodarczych kraju, w zakresie rozwoju infrastruktury, nie ma charakteru i znaczenia jedynie lokalnego.

W ocenie Sądu I instancji, obwodnica Słupska, jako droga odpowiadająca przesłankom przewidzianym w art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2007 r. nr 19, poz. 115), pomimo, iż nadano jej status drogi niepłatnej, z uwagi na stan prawny i wskazane wyżej okoliczności jest w istocie drogą ekspresową w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych.

Następnie Sąd meriti przypomniał, iż stosownie do treści art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10.04.1997 r. prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. 2006 r. nr 89 poz. 625), 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, 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. Natomiast art. 18 ust. 3

wskazuje, iż przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych.

Przepisy prawa energetycznego nie tylko podlegały w ostatniej dekadzie wielokrotnym zmianom, ale w zakresie regulującym zadania własne gmin polegające m.in. na zaopatrywaniu w energię elektryczną, oświetlanie miejsc publicznych, w sposób istotny korelują z przepisami o samorządzie gminnym i o drogach publicznych, co z uwagi na ich wielość i usytuowanie rodzi wedle Sądu Rejonowego trudności interpretacyjne.

Niemniej jednak stanowisko prezentowane w doktrynie (Komentarz Anny Walaszek – Pyziół, Wojciecha Pyziół w Lex Polonica), całkowicie podzielone przez Sąd a quo, wskazuje na okoliczność, iż na gruncie aktualnego brzmienia przepisu art. 18 ustawy prawo energetyczne nie jest całkowicie jasne, czy i w jakim zakresie zadania własne gmin obejmują organizację oświetlenia miejsc publicznych (ulic, placów) i dróg znajdujących się na obszarze gminy. O ile bowiem pierwotny tekst ustawy rozróżniał planowanie, finansowanie i organizację oświetlenia, o którym mowa, o tyle w tekście obecnym termin „*organizacja*” (w odniesieniu do oświetlenia) został pominięty. Pod pojęciem „*organizacji*” (oświetlenia) należy rozumieć podejmowanie wszelkich niezbędnych działań prawnych i faktycznych w celu zapewnienia oświetlenia, a więc w szczególności budowę i utrzymanie w należyłym stanie odpowiednich instalacji i urządzeń.

Mimo braku wyraźnego przepisu przyjąć należy zdaniem Sądu I instancji, iż obowiązek „*organizacji*” (w powyższym znaczeniu) oświetlenia spoczywa na gminie w odniesieniu do tych miejsc publicznych (ulic, placów) i dróg, które znajdują się na obszarze danej gminy i które stanowią jej mienie komunalne, względnie znajdują się w jej zarządzie (drogi gminne). Tu jak w art. 19 i 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn.: Dz. U. z 2004 r. nr 204, poz. 2086). W odniesieniu do innych dróg (to jest tzw. dróg krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych) zadaniem własnym gminy jest jedynie planowanie ich oświetlenia, albowiem finansowanie oświetlenia tych dróg obciąża budżet państwa, zaś „*organizacja*” oświetlenia obciąża ich

zarządców (cytowany wcześniej komentarz). W przedmiotowej sprawie bezspornym jest, że fragment drogi ekspresowej S6 – obwodnicy Słupska nie jest ani mieniem komunalnym, ani nie znajduje się w zarządzie Gminy Słupsk.

Mając powyższe na uwadze, Sąd meriti podkreślił jednoznaczne stanowisko przytoczonych wyżej komentatorów, zgodnie z którym „Gmina może przejąć obowiązek *organizacji* oświetlenia dróg nie będących drogami gminnymi na podstawie porozumienia z ich zarządcą (tj. w zależności od rodzaju drogi - z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych, zarządem województwa lub zarządem powiatu). Tu istotne znaczenie ma treść art. 19 ust. 4 i art. 20 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych”.

Według ustawowej definicji zarządcą dróg publicznych jest ten organ administracji rządowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego, w którego właściwości znajdują się sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i remontu dróg publicznych. W ten sposób zarządcę drogi publicznej określono w art. 19 ust. 1. Organ zarządzający drogami publicznymi dla poszczególnych kategorii tych dróg został wskazany przez ustawodawcę w art. 19 ust. 2. Natomiast art. 19 ust. 1 nie zawiera pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej. Większość z zadań organów administracji drogowej wyszczególnia art. 20 ustawy o drogach publicznych. Jednakże także i ten przepis nie pozwala ustalić wszystkich zadań zarządcy dróg publicznych. Zostały one przewidziane także w pozostałych przepisach ustawy oraz w przepisach odrębnych.

Wykładnia norm zadaniowych wynikających z art. 20 ustawy o drogach publicznych powinna uwzględniać wedle Sądu Rejonowego art. 12 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, albowiem z treści tej regulacji można wyprowadzić obowiązek zarządców dróg publicznych polegający na gospodarowaniu nieruchomościami drogowymi w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, do których bez wątplenia należy finansowanie oświetlenia dróg, będące jednocześnie jednym z wielu elementów mieszczących się w definicji utrzymania drogi.

W niniejszej sprawie nie ma nadto żadnych przesłanek czy okoliczności pozwalających na stwierdzenie, iż pozwana Gmina Słupsk w jakiegokolwiek formie i czasie przejmowała od powodowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zarząd nad drogą ekspresową S6.

W ocenie Sądu a quo, nie sposób pominąć i odmówić logiki twierdzeniem pozwanej Gminy Słupsk, iż z uwagi na zadania infrastrukturalne w skali całego kraju, których wycinkiem jest droga ekspresowa S6, Gmina nie miała żadnego wpływu na zaplanowanie, przebieg i wykonanie obwodnicy Słupska. Ponadto, droga ta w niewielkim stopniu służy mieszkańcom Gminy, wobec których ma ona zobowiązania w zakresie drogowym i komunikacyjnym. Zatem względy celowościowe wskazują także na okoliczność, iż finansowanie oświetlenia obwodnicy powinno być wyłączone z zakresu jej obowiązków.

Wreszcie dla przyjęcia odpowiedniej interpretacji omówionych przepisów w odniesieniu do ocenianego w sprawie stanu faktycznego, pośrednie, ale nie bez znaczenia jest stanowisko Ministra Gospodarki wyrażone w piśmie z dnia 11.02.2009 r. – w odpowiedzi na interpelację poselską skierowaną do ówczesnego marszałka Sejmu RP, w którym to analogicznie jak w powyższych rozważaniach Minister Gospodarki stwierdza, iż „Stosownie do art. 3 ustawy o drogach publicznych, autostrady i drogi ekspresowe są drogami o ograniczonej dostępności, a zatem ich wyłączenie z obowiązków finansowania oświetlenia przez gminy wydaje się logiczne, nie służą bowiem w pełnym tego słowa znaczeniu lokalnej społeczności”, a w dalszej części wskazuje, że „z zasady autostrady i drogi ekspresowe omijają tereny zabudowane i prowadzone są obwodnicami miast. Gminy zostały zwolnione z obowiązku finansowania oświetlenia tych dróg, ponieważ nie przynosi to żadnych bezpośrednich korzyści lokalnym społecznościom w przeciwieństwie do oświetlenia pozostałych dróg publicznych” (pismo k. 80-82).

Powyższym stwierdzeniom Ministra Gospodarki nie można, zdaniem Sądu I instancji, odmówić słuszności, co ma jednocześnie dodatkowy wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszym postępowaniu.

Orzekając o kosztach postępowania, Sąd meriti wskazał, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw, dlatego też na podstawie art. 108 § 1 i art. 98 k.p.c. oraz § 6 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu kosztami tymi obciążono powoda.

Apelację od powyższego orzeczenia wywiodła strona powodowa, zarzucając mu:

1. naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne przez jego niezastosowanie i przyjęcie, iż część drogi S6 przebiegającej przez teren Gminy Słupsk jest w istocie drogą ekspresową w rozumieniu ustawy o autostradach płatnych i wyłączony jest obowiązek pozwanej w zakresie finansowania jej oświetlenia,
2. naruszenie prawa procesowego, a w szczególności:
  - art. 233 k.p.c. przez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego polegający na:
    - błędnym przyjęciu, że przesłanką do zastosowania art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne jest pozostawanie przedmiotowego odcinka drogi w zarządzie lub własności pozwanej,
    - przyjęciu, iż pozwana pozostawała bez wpływu na planowanie, przebieg i wykonanie drogi S6, zatem nie jest zobowiązania do ponoszenia kosztów jej oświetlenia,
    - przyjęciu, iż droga S6 w niewielkim zakresie służy społeczności gminnej, a zatem względy celowościowe nakazują wyłączenie obowiązku pokrywania kosztów oświetlenia z zadań własnych pozwanej,
    - dowolnym i niepopartym żadnymi dowodami przyjęciu, iż część odcinka obwodnicy Słupska przebiegająca przez teren pozwanej pomimo nadania jej statusu drogi nieodpłatnej jest w istocie drogą ekspresową w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych w sytuacji, gdy ustawa z dnia 27

października 1997 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym jednoznacznie stwierdza, iż na zasadach określonych w ustawie mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane, jako płatne, drogi ekspresowe,

- sprzeczności w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia, którego argumentacja pośrednio wskazuje na ustawowe wyłączenie obowiązków określonych w ust. 3 art. 18 ustawy Prawo energetyczne w stosunku do pozwanej, w innym zaś miejscu oddalenie powództwa uzasadnia względami celowościowymi oraz faktem braku wykonywania zarządu przez pozwaną nad częścią drogi S6 przebiegającą przez teren Gminy Słupsk,

- art. 328 § 2 k.p.c. przez brak zamieszczenia w zaskarżonym orzeczeniu podstawy prawnej oddalenia powództwa, co w zasadzie uniemożliwia prześledzenie toku rozumowania Sądu I instancji i kontrolę instancyjną orzeczenia.

Mając na względzie powyższe zarzuty, apelujący powód wniósł o zmianę zaskarżonego rozstrzygnięcia i uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanej na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego za I i II instancję, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego.

Pozwana Gmina w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację, powziął poważne wątpliwości, wyrażone w przedstawionym w sentencji postanowienia z dnia 13 stycznia 2011 r. pytaniu.

Wątpliwości Sądu II instancji powstały na tle stosowania art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm.), w związku z treścią art. 4 pkt 10 i art. 3 pkt 2



ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115) oraz art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2571).

Stosownie do treści art. 18 ust. 3 Prawa energetycznego, przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Wyłączone przepisy stanowią natomiast, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy (ust. 1 pkt 2 art. 18) oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy (ust. 1 pkt 3). Przepis art. 3 pkt 22 ustawy precyzuje, iż przez finansowanie oświetlenia rozumieć należy finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Definicję legalną pojęcia „droga ekspresowa” zawiera art. 4 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, w myśl którego droga ekspresowa to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych: a) wyposażona w jedną lub dwie jezdnie, b) posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi, c) wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi. Droga ta – podobnie jak autostrada - należy do dróg o ograniczonej dostępności (art. 3 pkt 2 ustawy). Wykaz autostrad i dróg ekspresowych stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. nr 128, poz. 1334 – droga ekspresowa S6 wskazana została pod numerem 11).

W ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wskazano, że na zasadach w niej określonych mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane, jako płatne, drogi

ekspresowe (art. 1 ust. 3), przy czym Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, drogi ekspresowe, które mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne (art. 1 ust. 4).

Na podstawie delegacji zawartej w art. 1 ust. 4 cytowanej ustawy Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia: z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o autostradach płatnych na drogę ekspresową Elbląg - granica państwa (Grzechotki) - Dz. U. z dnia 11 kwietnia 1995 r. nr 38, poz. 186 oraz z dnia 18 lipca 1997 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o autostradach płatnych na drogę ekspresową S-14 (Dz. U. z dnia 25 lipca 1997 r. nr 83, poz. 533).

Sąd Okręgowy, mając na uwadze charakter drogi ekspresowej, sposób jej planowania oraz budowy, jej znaczenie dla społeczności lokalnej oraz system finansowania budowy dróg krajowych, jak też system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, powziął wątpliwość, czy zasadnym jest interpretowanie pojęcia „droga ekspresowa” użytego w art. 18 ust. 3 Prawa energetycznego w sposób przyjęty przez powodową jednostkę Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg krajowych i Autostrad w Warszawie, tj. jako odnoszącego się wyłącznie do dróg ekspresowych płatnych, wymienionych w rozporządzeniach wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 1 ust. 4 ustawy o autostradach płatnych.

W pierwotnym tekście ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. z 1997 r. nr 54, poz. 348) jako zadanie własne gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło wskazano planowanie i organizację oświetlenia miejsc publicznych oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, z wyłączeniem autostrad (art. 18 ust. 1 pkt 2). Ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126) do wyżej wymienionych zadań – jako pkt 3 ust. 1 – dodano finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na terenie gminy, w odniesieniu do których gmina jest zarządcą, z zastrzeżeniem ust. 3 (w myśl którego środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i

powiatowych w granicach miast na prawach powiatu pokrywane są z budżetu państwa) – art. 23 ustawy zmieniającej. Następnie w art. 18 w ust. 1 w zdaniu wstępnym wyrazy „energię elektryczną i ciepło” zastąpiono wyrazami „energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe”, zaś w ust. 1 pkt 2 otrzymał brzmienie: „planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy”, natomiast odnośnie punktu 3 ustalono, że „środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą, pokrywane są z budżetu państwa” (art. 124 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 668). Wreszcie przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 z dniem 1 stycznia 2004 r. zmieniony został przez art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966) poprzez nadanie ust. 1 pkt 3 brzmienia: „finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na terenie gminy” oraz ust. 3 brzmienia: „przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”. W uzasadnieniu projektu tejże ustawy wskazano jedynie, iż „art. 61 zawiera zmiany w ustawie Prawo energetyczne - finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu będzie należało do zadań własnych gminy” (Sejm RP IV kadencji, nr druku: 1732). Po raz ostatni w interesującym Sądz zakresie art. 18 ustawy - Prawo energetyczne zmieniony został przez art. 1 pkt 24 lit. a) ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 552) poprzez nadanie ust. 1 pkt 3 brzmienia „finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy”.

Dokonywane zmiany z jednej strony rozszerzyły zakres finansowania przez gminy oświetlenia dróg znajdujących się na ich terenie - poprzez uniezależnienie obowiązku finansowania od faktu zarządzania drogą oraz prawa własności, z drugiej zaś ograniczyły ten rozszerzony obowiązek

poprzez wyłączenie spod finansowania przez gminę autostrad i dróg ekspresowych (w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych). W tym miejscu warto zauważyć, iż drogi te – stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych – zalicza się do dróg krajowych, które to drogi stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 tejże ustawy). W myśl art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach, zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Mając na uwadze powyższy zapis strona pozwana w niniejszej sprawie odwołuje się do art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, wedle którego do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2) w zw. z § 109 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. nr 43, poz.. 430), w którym mowa jest o oświetleniu drogi ze względów bezpieczeństwa ruchu. Regulacja ta nie wnosi jednak wiele dla rozstrzygnięcia omawianej kwestii, bowiem zgodnie z § 2 zacytowanego rozporządzenia, jego przepisy stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Tym samym nie znajdzie ona zastosowania dla użytkowania drogi.

Zauważyć należy, iż w przedmiocie art. 61 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który m.in. nałożył na gminy obowiązek finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na jej terenie gminy, wyłączając spod tego obowiązku autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych, orzekł Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie K 27/04 orzekł, iż wskazany powyżej przepis w zakresie, w jakim wprowadza zmiany do ustawy - Prawo energetyczne dotyczące rozszerzenia obowiązku

finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy, jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał zauważył, iż „na mocy zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do zadań własnych gminy, w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, zaliczono finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy. W poprzednim stanie prawnym finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg także należało do zadań własnych gmin, ale jedynie w odniesieniu do tych dróg, które znajdowały się na terenie gminy i których gmina była zarządcą. Drogi niebędące w zarządzie gminy finansowane były z budżetu państwa, z którego pokrywane były także wydatki na oświetlenie dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu”. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego jedną z koniecznych przesłanek jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione. Uznanie zatem, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby okazało się, że nowe regulacje uniemożliwiają zapewnienie gminom <odpowiedniego> do ich zadań udziału w dochodach publicznych”. TK przypomniał ponadto, że „ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie założeniami politycznymi i gospodarczymi, a Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do oceny celowości tych regulacji. Ingerencja jest dopuszczalna jedynie w przypadku naruszenia norm konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności ustaw kształtujących system finansów publicznych, w tym również ustaw określających zasady podziału środków publicznych między

administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, na co nie wskazuje analiza zaskarżonych przepisów”.

Jakkolwiek należy w pełni zgodzić się z powyższymi rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego, zważyć należy, iż ze względu na zakres zaskarżenia przepisu nowelizującego ustawę Prawo energetyczne Trybunał nie odnosił się do kwestii finansowania dróg ekspresowych i autostrad.

Tymczasem nie sposób nie zauważyć, iż oświetlenie dróg publicznych – bez względu na status danej drogi oraz to, kto jest jej właścicielem – w przeważającej mierze służy mieszkańcom gminy i taka była intencja wprowadzenia obecnie obowiązujących regulacji prawnych, co wynika nie tylko z treści analizowanych przepisów, ale na co wskazał również podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury w odpowiedzi na interpelację poselską nr 7598 (zob. k. 78-79 akt sprawy). Taki sam pogląd wyraził podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki (także w odpowiedzi na interpelację – k. 80-82), wskazując, iż „stosownie do art. 3 ustawy o drogach publicznych autostrady i drogi publiczne są drogami o ograniczonej dostępności, a zatem ich wyłączenie z obowiązku finansowania oświetlenia przez gminy wydaje się logiczne, nie służą bowiem w pełnym tego słowa znaczeniu lokalnej społeczności”. W cytowanym piśmie podniesiono nadto, że „z zasady autostrady i drogi ekspresowe omijają tereny zabudowane i prowadzone są obwodnicami miast. Gminy zostały zwolnione z obowiązku finansowania oświetlania tych dróg, ponieważ nie przynosi to żadnych bezpośrednich korzyści lokalnym społecznościom – w przeciwieństwie do oświetlania pozostałych dróg publicznych”.

Jak już wcześniej podnoszono, zgodnie z ustawą o drogach publicznych droga ekspresowa ma szereg ograniczeń w dostępności. Miedzy innymi ruch pieszych, rowerów, motorowerów, traktorów lub pojazdów zaprzęgowych jest

zabroniony. Limitowana jest także dostępność zjazdów, jak też wjazdów na drogę, co powoduje, że droga taka stanowiąca element sieci autostrad lub dróg ekspresowych ma zapewnić sprawność komunikacji w wymiarze ponadlokalnym - niezależnie od tego, czy jest droga płatną czy też bezpłatną.

W doktrynie oraz judykaturze brak opracowań odnoszących się bezpośrednio do omawianych kwestii, odnaleźć można co najwyżej ogólne uwagi, stanowiące ewentualnie punkt wyjścia do dalszych rozważań.

I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 września 2011 r. w sprawie II SA/OI 574/11 (LEX nr 899082) wskazał, że mając na uwadze przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 pkt 22 Prawa energetycznego zważyć trzeba, że ustawa ta bezpośrednio nakłada na gminy obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych. Obowiązek finansowania zadań jest konsekwencją obowiązku ich wykonywania. Tadeusz Kocowski wyjaśnił natomiast (NZS 2004.1.5; *Współdziałanie gminy i przedsiębiorstwa energetycznego w zaopatrzeniu mieszkańców w paliwo energetyczne. Teza nr 1*, LEX nr 82432/1), że działalność polegająca na zaopatrywaniu w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, to działalność mieszcząca się w tzw. zadaniach własnych gminy. Oznacza to, że zalicza się je do zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ministerstwo Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w piśmie z dnia 31 października 2007 r. (ST1-4834-748/MLI/2007/1401, LEX nr 14842) zatytułowanym „Zadanie własne gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną” zwróciło z kolei uwagę, że zadania własne gminy, w tym w zakresie zaopatrzenia w energią elektryczną określone są w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, natomiast zakres zadań gmin, związanych z doprowadzeniem energii elektrycznej, precyzują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, tj. art. 18-20 ww. ustawy. Ministerstwo Finansów podkreśliło, iż „o zadaniach gminy w przedmiotowym zakresie można mówić jedynie w kontekście przepisów ww.

ustawy - Prawo energetyczne, bowiem zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię elektryczną na obszarze gminy, jak również finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, znajdujących się na terenie gminy”.

Sąd Najwyższy, odwołując się do treści przepisów: art. 7 ust. 1 pkt 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18-20 ustawy - Prawo energetyczne w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie I CKN 1002/99 (LEX nr 53157) uznał, że „zaopatrzenie wspólnoty mieszkańców gminy w energię ciepłą jest niewątpliwie zadaniem własnym gminy, to jednak nie jest to zadanie o charakterze obowiązkowym. Jednocześnie wynikający z art. 18-20 ustawy Prawo energetyczne sposób realizacji tego zadania w żadnym razie nie upoważnia do stwierdzenia, że ustawowym obowiązkiem gminy jest dostarczanie wspólnocie mieszkańców energii cieplnej. Przeciwnie, gmina - podejmując realizację tego zadania - przyjmuje plan zaopatrzenia w energię ciepłą dopiero wówczas, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia w energię ciepłą. Istota realizacji przez gminę zadania zaopatrzenia wspólnoty mieszkańców w energię ciepłą sprowadza się do planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło”.

Na takim samym stanowisku stanął Filip Elżanowski, który w *Komentarzu do art. 3 Prawa energetycznego* (LEX) wyraził pogląd, iż „z żadnych przepisów nie wynika, aby sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło oraz gaz - obejmujące na mocy przepisu art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy także finansowanie oświetlenia - były zadaniem o charakterze obowiązkowym w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym”.

Odmienne przekonanie wyraził Marek Stefaniuk (*Komentarz do art. 18 Prawa energetycznego*, LEX), stwierdzając, iż „art. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że <do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych



podmiotów>. Art. 7 ust. 1 ustawy stanowi zaś, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne, oprócz innych spraw wskazanych przykładowo w ustawie, obejmują także sprawy <zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz> (art. 7 ust. 1 pkt 3). Na to, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, wskazuje art. 7 ust. 2 ustawy”. Umieszczenie w art. 18 ust. 1 Prawa energetycznego zadania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz gaz należy zatem traktować zdaniem Autora jako „zakwalifikowanie przez ustawodawcę tego zadania do kategorii zadań własnych gminy w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym o charakterze obowiązkowym. Oznacza to, że obowiązek wykonywania tych zadań ciąży na wszystkich gminach w Polsce. Obowiązek finansowania od dnia 1.01.2004 r. dotyczy wszystkich dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy, czyli także dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych, które nie pozostają w zarządzie gminy.” Cytowany Autor w zakresie wyłączeń spod omawianego obowiązku ograniczył się do stwierdzenia, iż „przepisy art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa energetycznego nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”.

W odniesieniu do przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w szczególności do jej art. 1, wyrażony został w piśmiennictwie pogląd, że „w trybie ustawy o autostradach płatnych nie mogą być budowane drogi ekspresowe niepłatne. Przepisy o autostradach płatnych mogą znaleźć zastosowanie do budowy autostrad płatnych i niepłatnych oraz dróg ekspresowych płatnych” (por. Wojciech Wieczorek, PUG 2001.7.15, *Nowelizacja przepisów o autostradach płatnych. Teza nr 1*, LEX nr 30230/1). Teza ta, a zwłaszcza jej zdanie drugie, zdają się jednak opierać o treść art. 4 ustawy o autostradach płatnych, który to przepis został uchylony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. (Dz. U. nr 234, poz. 1387) zmieniającej przedmiotową ustawę z dniem 18 listopada 2011 r. Uchylony artykuł w ustępie 1 przewidywał, iż rozdziały 4 i 5 ustawy (dotyczące lokalizacji autostrad i nabywania nieruchomości pod autostrady – również uchylone)

stosuje się odpowiednio do budowy autostrad niepłatnych. W uzasadnieniu nowelizacji podniesiono, iż „pkt 3 i 4 dotyczące uchylecia tych przepisów, które po wejściu w życie w 2003 r. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (specustawy drogowej), nie mają zastosowania, nie były zmieniane i które w obecnym stanie prawnym są niedostosowane do panujących realiów. Autostrady budowane są na podstawie w/w specustawy drogowej, zatem przepisy rozdziału 4 Lokalizacja autostrady, rozdziału 5 Nabywanie nieruchomości pod autostrady należy uchylić” (Sejm RP VI kadencji, nr druku: 4508). Przepisy przywołanej w uzasadnieniu ustawy nowelizującej „specustawy” (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194) dotyczą jednak ogółu dróg publicznych (por. art. 1 ust. 1) i nie zawierają jakichkolwiek szczególnych unormowań w zakresie jej stosowania do autostrad i dróg ekspresowych (tym bardziej rozróżnienia odnośnie autostrad i dróg ekspresowych odpłatnych i nieodpłatnych).

W obecnym stanie prawnym stracił na aktualności także inny pogląd doktryny, przywoływany przez Sąd Rejonowy w uzasadnieniu wydanego przezeń wyroku, a mianowicie stwierdzenie zawarte w komentarzu do ustawy autorstwa Anny Walaszek-Pyziół i Wojciech Pyziół (LexPolonica), iż „obowiązek <organizacji> oświetlenia (rozumianej jako podejmowanie wszelkich niezbędnych działań prawnych i faktycznych w celu zapewnienia oświetlenia, a więc w szczególności budowę i utrzymanie w należyтым stanie odpowiednich instalacji i urządzeń) spoczywa na gminie w odniesieniu do tych miejsc publicznych (ulic, placów) i dróg, które znajdują się na obszarze danej gminy i które stanowią jej mienie komunalne, względnie znajdują się w jej zarządzie (drogi gminne). W odniesieniu do innych dróg (to jest tzw. dróg krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych) zadaniem własnym gminy jest jedynie planowanie ich oświetlenia: finansowanie oświetlenia tych dróg obciąża budżet państwa, zaś <organizacja> oświetlenia obciąża ich zarządców”. Zacytowany pogląd zawarty został bowiem w wydaniu komentarza uwzględniającym przepis art. 18 Prawa energetycznego w

brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej przez art. 1 ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne, przez art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz przez art. 1 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Pod pojęciem „drogi ekspresowej w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”, o którym mowa w art. 18 ust. 3 prawa energetycznego można rozumieć każdy rodzaj dróg krajowych ekspresowych, do których budowy i finansowania miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27.10.1994 o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, jak też przepisy ustawy o drogach publicznych, niezależnie od tego, czy nadano im status drogi płatnej czy też nie. Zgodnie z warunkami ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym budowa przedmiotowego odcinka drogi S6 była częścią projektu inwestycji drogowych sieci autostrad i dróg ekspresowych i była budowana ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Przyjmować też można, że treść art. 1 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych potwierdza, iż nie wszystkie drogi ekspresowe muszą być płatne. Jest oczywistym, że przepis art. 18 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, jako przepis szczególny, nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej, jednak wykładnia gramatyczna i celowościowa art. 18 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne nie daje podstaw do uznania, że ustawodawca wyłączył spod obowiązku finansowania przez gminy oświetlenia tylko autostrady i drogi ekspresowe płatne. Przepis art. 18 ust. 3 Prawa energetycznego wyłącza bowiem spod rygorów ust. 1 pkt. 2 i 3 autostrady i drogi ekspresowe „w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”. Sformułowanie to nie jest tożsame ze stwierdzeniem, iż omawiany przepis wyłącza jedynie autostrady i drogi ekspresowe płatne, o których mowa wyłącznie w ustawie o autostradach płatnych. Tym samym w zakresie uregulowania objętego art. 18 ust. 3 ustawy prawo energetyczne przepisy ustawy o autostradach płatnych muszą być stosowane odpowiednio, a nie wprost. Brak legalnej definicji pojęcia „droga

ekspresowa w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”, użytego w art. 18 ust. 1 pkt. 3 prawa energetycznego, nakazuje interpretować pojęcie drogi ekspresowej z uwzględnieniem znaczenia, jakie nadaje temu pojęciu ustawa o drogach publicznych.

Wykładnię taką zdają się potwierdzać projektowane zmiany ustawy – Prawo energetyczne. Z uzasadnienia projektu przygotowanego przez Ministra Gospodarki (str. 35, uzasadnienie dostępne na stronie internetowej <http://212.160.99.106/bip/lista/2/projekt/19295#19295>) wynika, że finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg będzie dotyczyć jedynie tych mających charakter publiczny i znajdujących się na terenie gminy. Ponadto, drogi będą musiały mieć charakter gminny, powiatowy lub wojewódzki, aby planowanie oświetlenia i jego finansowanie w stosunku do nich zaliczono do zadań własnych gminy.

Nie sposób jednak nie zauważyć, iż sądy powszechnie odmiennie oceniają całokształt omówionych w niniejszym uzasadnieniu zagadnień, o czym świadczą orzeczenia Sądów Rejonowych, na które powołuje się pozwana Gmina w odpowiedzi na apelację (k. 120) – oddalające powództwa Skarbu Państwa Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz wyroki Sądu Rejonowego w Elblągu, w Jędrzejowie i w Braniewie, załączone do akt sprawy przez powoda (k. 130-146), zasądzające od pozwanych Gmin należności z tytułu opłat za oświetlenie dróg krajowych.

Z uwagi na różną wykładnię budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów, przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe, w ocenie Sądu Okręgowego, argumenty prawne, przy braku w tym zakresie wypowiedzi Sądu Najwyższego i przy braku jednolitego stanowiska doktryny dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego, orzeczono na mocy art. 390 § 1 kpc jak w sentencji postanowienia.

/tp/