

## UCHWAŁA

Dnia 13 marca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)  
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)  
SSN Maria Szulc

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad przeciwko Gminie W. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 marca 2020 r., zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 13 maja 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

„Czy obowiązek gminy finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, znajdujących się na terenie gminy, przewidziany w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. do 3 sierpnia 2015 r.) obejmował także ponoszenie kosztów oświetlenia drogi w takim zakresie, w jakim koszty te wynikały z zaprojektowania i wybudowania urządzeń oświetleniowych o parametrach, jak dla drogi o wyższej kategorii - w sytuacji, gdy droga ta została oddana do użytkowania jako droga o niższej kategorii?”

podjął uchwałę:

**Obowiązek gminy finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, znajdujących się na jej terenie (art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 2 sierpnia 2015 r., jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.: jedn. tekst z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.) nie obejmował podwyższonych kosztów oświetlenia drogi**

**krajowej w takim zakresie, w jakim wynikały one z zaprojektowania i wybudowania urządzeń oświetleniowych o parametrach przewidzianych dla autostrady albo drogi ekspresowej.**

## UZASADNIENIE

Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad domagał się zasądzenia od Gminy W. kwoty 1 119 374,38 zł z ustawowymi odsetkami.

Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z dnia 16 marca 2018 r. uwzględnił powództwo w całości. Podkreślił, że Wojewoda (...) decyzjami z dnia 26 sierpnia 2004 r. i z dnia 19 marca 2007 r. ustalił lokalizację dróg krajowych nr 19 K. - B. - L. i nr 8 W. - B. - K. - S. W dniu 4 września 2007 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w B. wystąpiła z wnioskiem o wydanie pozwolenia na rozbudowę drogi krajowej nr 8 W. – B. – K. - S. Droga nr 8 została oznaczona formalnie klasą GP, chociaż pierwotny projekt zakładał, że na odcinku B. – S. drogi nr 8 i 19 będą miały wspólny przebieg i tam zaprojektowano ją jako drogę dwujezdniową, dostosowując jej parametry do drogi ekspresowej (S). Tak też zaprojektowano oświetlenie, które nie uległo reorganizacji wraz ze zmianą statusu drogi. Wraz z postępowaniem prace plany te zostały zrewidowane i droga nr S19 straciła tę klasę na odcinku od K. do B. Także droga nr 8 na odcinku O. – B. – A. była początkowo zaliczona do dróg ekspresowych, ale charakter ten straciła w wyniku zatwierdzenia klasy S8 na trasie Z. – C. – K., która omijała B. i J. Obie drogi będące przedmiotem postępowania nie są i nie były drogami ekspresowymi, mają jednak stać się nimi w przyszłości. Powód zawarł z P. S.A. umowę sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji. Punktem odbioru energii elektrycznej w postaci oświetlenia była droga krajowa nr 8 we wsi J. Analogiczne umowy zawarto dla punktów odbioru drogi krajowej nr 8 „S.”, drogi krajowej nr 8 i nr 19 „węzeł S.” oraz „węzeł św. W.”. Powód wezwał pozwaną do uiszczenia należności wynikających z wystawianych przez siebie not księgowych, wskazując, że droga krajowa nr 8 jest położona w granicach administracyjnych Gminy W., a zgodnie z

art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.; dalej: „pr. energ.”) do zadań własnych gminy należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Gmina W. podnosiła, że oświetlenie uliczne zostało zaprojektowane i wykonane jak dla drogi o wyższej klasie technicznej, w związku z czym powoduje dodatkowe, niepotrzebne koszty, do ponoszenia których nie jest zobowiązana. Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego z Politechniki (...) w związku z koniecznością ustalenia, jaka część punktów świetlnych i na jakich odcinkach dróg nr 8 i 19 jest konieczna, zgodnie z § 109 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), do oświetlenia tych dróg w klasie GP, oraz wyliczenia mocy zainstalowanych urządzeń oświetleniowych. Dopuszczył też dowód z opinii biegłego audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego na okoliczność określenia, na jakich odcinkach dróg krajowych nr 8 i nr 19 na obszarze gminy W. jest konieczne zainstalowanie oświetlenia ze względu na obowiązujące w tym zakresie zasady.

Sąd Okręgowy przyjął, że odcinek drogi zlokalizowany na terenie Gminy nie stanowi drogi ekspresowej w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci dróg i autostrad (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r. poz. 741 ze zm.) ani autostrady w rozumieniu ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 72 ze zm.), został natomiast zaliczony do kategorii GP, w związku z czym Gmina ma obowiązek poniesienia kosztów oświetlenia niezależnie od jego ilości i jakości zgodnie z art. 18 ust. 3 pr. energ. Zauważył, że oświetlenie dróg publicznych ma charakter znormalizowany i jest regulowane przez Polską Normę nr PN-EN 13201, która nie różnicuje oświetlenia w zależności od kategorii drogi (S albo GP). Powołał się też na art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zgodnie z którym zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną, należą do zadań własnych gminy.

Sąd Apelacyjny w (...), rozpoznając apelację pozwanej, powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 18 ust. 1 pkt 2 pr. energ. w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. Nr 54, poz. 348) stanowił, że do zadań własnych gminy należało planowanie i organizacja oświetlenia miejsc publicznych oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, z wyłączeniem autostrad. Artykuł 18 ust. 3 pr. energ. w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że wydatki na realizację zadań, o których mowa w ust. 1 pkt 2, w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg nie stanowiących mienia komunalnego pokrywane były z budżetu państwa. Z dniem 1 stycznia 1999 r. dodano w art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ., z którego wynikało, że do zadań własnych gminy zaliczono finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na terenie gminy, w odniesieniu do których gmina jest zarządcą, z zastrzeżeniem ust. 3a. Jednocześnie dodano w art. 18 ust. 3a pr. energ., według którego środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu, pokrywane były z budżetu państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126). Artykuł 18 ust. 3 pr. energ. otrzymał brzmienie, zgodnie z którym środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie była zarządcą, pokrywane były z budżetu państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668). Kolejne zmiany zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. przez art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966). Polegały one na uchyleniu art. 18 ust. 3a pr. energ. oraz nadaniu art. 18 ust. 3 pr. energ. brzmienia, według którego przepisy ust. 1 pkt 2 i 3 nie miały zastosowania jedynie do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Finansowanie oświetlenia pozostałych dróg - w tym krajowych szybkiego ruchu (o kategorii GP) - zostało przerzucone na gminy, na terenie których te drogi są położone. Wynikało to ze zmienionego art.18 ust.1 pkt 3, któremu nadano brzmienie, zgodnie z którym do obowiązków gmin należało finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg, znajdujących się na terenie gminy, z wyłączeniem jedynie określonych w art. 18 ust. 3 autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu

przepisów o autostradach płatnych. Uregulowanie to, w brzmieniu praktycznie niezmienionym, obowiązywało do dnia 2 sierpnia 2015 r. Oznaczało to, że w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 2 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 18 ust. 3 pr. energ. na gminy był nałożony obowiązek finansowania oświetlenia wszystkich znajdujących się na ich terenie dróg publicznych, także należących do Skarbu Państwa (zarządzanych przez państwo) dróg krajowych, z wyłączeniem jedynie autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Na gminy nałożono zatem obowiązek finansowania oświetlenia m.in. niektórych dróg międzymiastowych (o kategorii GP) oraz obwodnic, które co do zasady nie są przeznaczone do ruchu lokalnego, zatem nie służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przyczyny i cele zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2004 r. zostały szczegółowo opisane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04 (OTK-A 2005, nr 5, poz. 54), w którym przyjęto, że art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim wprowadzał zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne dotyczące rozszerzenia obowiązku finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy (w szczególności art. 18 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pr. energ.), jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w trakcie debaty parlamentarnej, w części dotyczącej dochodów gmin, podkreślano, że nastąpi zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatków dochodowych w gminach. Dotychczas gminy korzystały z udziałów w wysokości 27,6% dochodów z podatku od osób fizycznych i 5% z podatku od osób prawnych. Proponuje się, aby wzrost osiągnął docelowo 39,34% z dochodów od osób fizycznych i 6,7% z podatków od osób prawnych" (Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej - Sprawozdanie Stenograficzne z 59. posiedzenia Sejmu w dniu 17 października 2003 r., s. 311). Lektura art. 4 ustawy z 13 listopada 2003 r., w którym wymienione zostały źródła dochodów własnych gmin, może prowadzić do uznania, że projektowane propozycje znalazły odzwierciedlenie w treści tej regulacji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził też w szczególności, że ustawa o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem ogólnej reformy systemu finansów samorządu terytorialnego, której celem ma być zmiana warunków funkcjonowania samorządów terytorialnych, decentralizacja funkcji państwa, a także przeniesienie części dochodów państwa do samorządów. Reforma ma też na celu ułatwienie absorpcji środków unijnych. Jedną z najważniejszych zmian ma być zmiana struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, polegająca na przesunięciu dużej części dochodów, stanowiących do tej pory subwencje, dotacje do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadniało to obciążenie gmin w szerokim zakresie kosztami oświetlenia dróg krajowych znajdujących się na ich terenie.

Jednakże po 10 latach założenia te stały się nieaktualnie. Z dniem 3 sierpnia 2015 r. art. 18 ust. 3 pr. energ. został uchylony (Dz.U. z 2015 r. poz. 942). Było to możliwe dzięki jednoczesnemu ograniczeniu zakresu zastosowania art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ., który stanowi obecnie, że do zadań własnych gmin należy jedynie finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy m.in. dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, 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, 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. Nastąpiło zatem wyraźne ograniczenie zadań gmin w zakresie finansowania dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, co do zasady tylko do ich odcinków przebiegających w granicach terenu zabudowy.

Niniejsze zagadnienie prawne dotyczy jednak stanu prawnego obowiązującego przed dniem 3 sierpnia 2015 r.

W dotychczasowym orzecznictwie istnieją wypowiedzi, które tylko pośrednio odnoszą się do kwestii objętych zagadnieniem prawnym.

Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r., II CSK 183/13 (nie publ.), że według art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 sierpnia 2015 r.) do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należało finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Formuła, w jakiej ustawodawca wypowiedział się o obowiązku finansowania oświetlenia, wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić. Nie ma dostatecznych racji, aby podzielić stanowisko skarżącej, iż jej obowiązek finansowania oświetlenia dotyczy wyłącznie tych miejsc publicznych, zatem i dróg publicznych na jej terenie, których oświetlenie zaplanowała. Wniosek taki, zdaniem skarżącej, wynika z faktu, że art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ. nie jest samodzielny, ale stanowi mniejszy element całości redakcyjnej. Takiej wykładni powołanego przepisu nie można podzielić, bo jakkolwiek art. 18 ust. 3 istotnie stanowi tylko fragment większej regulacji, ale regulacja ta określa w każdym punkcie oddzielne obowiązki gminy w ramach ogólnie określanego obowiązku zaopatrzenia w energię elektryczną. Zarzuty kasacyjne nie dotyczyły jednak tego, że parametry oświetlenia były zbyt wysokie (zaprojektowane jak dla drogi o wyższej kategorii). Nie można zatem stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy odnosić bezpośrednio do niniejszego zagadnienia prawnego.

Sąd Najwyższy uznał w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., III SK 36/10 (OSNAPiUS 2012, nr 7-8, poz. 108), że art. 3 pkt 22 pr. energ. (definiujący finansowanie oświetlenia jako finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania) nie jest adresowany do przedsiębiorstw energetycznych. Nie wynikają z niego żadne obowiązki dla tej kategorii uczestników rynku. W szczególności nie wynika z niego obowiązek nieodpłatnego udostępniania infrastruktury koniecznej do świadczenia usługi oświetlenia. To samo dotyczy art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ., który definiuje zadania własne gmin. Tym samym art. 3 pkt 22 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ. nie daje podstaw do przyjęcia założenia interpretacyjnego, zgodnie z którym normuje on również zasady rozliczeń między przedsiębiorstwem energetycznym a gminą w zakresie świadczenia usługi oświetlenia ulic.

Sąd Apelacyjny w Lublinie uznał w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., I ACa 624/14 (nie publ.), że Skarb Państwa, ponosząc koszty oświetlenia dróg krajowych na wskazanych odcinkach, które zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ. powinna ponosić gmina, zachował się prawidłowo (w trosce o bezpieczeństwa na drogach), z korzyścią dla pozwanej gminy. Wyrażana następnie wola gminy co do niepokrycia wydatków na oświetlenie sprzeciwia się treści art. 18 ust. 1 pkt 3 pr. energ., zatem pozostaje w sprzeczności z ustawą nakładającą na gminę obowiązki z tego przepisu wynikające, wedle którego do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy finansowanie ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Sąd Apelacyjny zauważył, że odległości pomiędzy słupami oświetleniowymi wynikają z przyjętych przez projektanta wartości natężenia oświetlenia oraz grupy sytuacji oświetleniowych. W tym przypadku zaliczona została do grupy sytuacji oświetleniowej A1, a odległości zostały wygenerowane przez program komputerowy przy założonych parametrach oświetlenia.

W piśmiennictwie nie ma wypowiedzi, które bezpośrednio wiązałyby się z niniejszym zagadnieniem prawnym.

W sprawie, w związku z którą zostało przedstawione zagadnienie prawne, sporny odcinek drogi był zaprojektowany według wymagań dla drogi ekspresowej (S). Gdyby nadano jej taką kategorię, zgodnie z art. 18 ust. 3 pr. energ. gmina nie ponosiłaby kosztów jej oświetlenia w żadnej części. Ostatecznie jednak temu odcinkowi drogi nadano kategorię GP, co stanowiło decyzję Skarbu Państwa (zarządcy drogi), na którą gmina nie miała wpływu. Uzasadnia to wątpliwość, czy gmina powinna ponosić koszty oświetlenia tej drogi w całości, czy tylko w części, obliczonej przy założeniu, że standardy oświetlenia byłyby takie jak dla drogi szybkiego ruchu (GP), czyli najwyższej kategorii dróg, których koszty oświetlenia spoczywały na gminach zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 pr. energ. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 sierpnia 2015 r.

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, według zaś art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu



terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ten ostatni przepis nie odnosi się jednak bezpośrednio do sytuacji objętej niniejszym zagadnieniem prawnym, lecz do działań legislacyjnych, w wyniku których dochodzi do zmiany (zazwyczaj zwiększenia) zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego muszą spełniać przesłanki zarówno formalne, jak i materialne. Uznaje się jednak, że ustawodawca ma w tym zakresie dość szeroki margines swobody (por. wyroki z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95; z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK-A 2004, nr 5, poz. 38; z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 33; z dnia 16 marca 2013 r., K 13/10, OTK-A 2013, nr 6, poz. 77). Podkreślenia wymaga, że orzecznictwo to dotyczy przede wszystkim nakładania w drodze ustawowej na jednostki samorządu terytorialnego zadań, z których wynikają zwiększone wydatki.

W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o zmiany legislacyjne, wprowadzane przez państwo w ramach *imperium*, lecz o takie działania prawne i faktyczne Skarbu Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w wyniku których doszło do zaprojektowania i wykonania urządzeń oświetleniowych o parametrach wyższych niż minimalne przewidziane w przepisach, co przekładało się na wyższe koszty oświetlenia, do których ponoszenia była obowiązana gmina. Zagadnienie prawne dotyczy zatem zwiększenia wydatków gminy na skutek decyzji właścicielskiej Skarbu Państwa (*dominium*), który jako zarządca drogi zlecił zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia według standardów wyższych niż minimalne wynikające z odpowiednich przepisów.

Wykładnia językowa art. 18 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pr. energ. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 sierpnia 2015 r. prowadzi do wniosku, że do obowiązków gminy należało finansowanie wszystkich dróg publicznych znajdujących się na jej terenie, z wyjątkiem jedynie autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych (art. 18 ust. 3 pr. energ.). Wymienione przepisy nie przewidywały wprost możliwości ponoszenia przez gminy

kosztów oświetlenia dróg szybkiego ruchu (GP) jedynie w części. Jest przy tym poza sporem, że zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia drogi według podwyższonych standardów było nie tylko prawnie dopuszczalne, ale zwiększało bezpieczeństwo ruchu. Dodatkowo przemawia to za przyjęciem, że gmina w stanie prawnym przed dniem 3 sierpnia 2015 r. miała obowiązek finansowania w całości oświetlenia znajdujących się na ich terenie dróg szybkiego ruchu (GP), także wtedy, gdy standardy ich oświetlenia były wyższe od minimalnych wynikających z odpowiednich przepisów.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że art. 18 ust. 3 pr. energ. wyłączał w całości obowiązek finansowania przez gminy oświetlenia autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Nie wynikało to jedynie z charakteru ruchu na takich drogach, gdyż także w przypadku innych dróg krajowych (w szczególności kategorii GP), w odniesieniu do których obowiązek finansowania oświetlenia spoczywał na gminach, ruch często ma charakter w przeważającej mierze tranzytowy, zatem nie zaspokaja potrzeb wspólnoty samorządowej (por. art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2004 r. rozwiązania, według którego gminy finansowały oświetlenie niektórych dróg krajowych zarządzanych przez Skarb Państwa wynikało z wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zwiększyła udział gmin w przychodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04). Zamieszczone w art. 18 ust. 3 pr. energ. wyłączenie dotyczące autostrad i dróg ekspresowych wynikało zapewne z przyjęcia założenia, że koszty ich oświetlenia są zbyt wysokie, biorąc pod uwagę wielkość przekazywanego gminom udziału we wpływach z PIT i CIT. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że wyłączenie wynikające z art. 18 ust. 3 pr. energ. dotyczyło dróg o najwyższym standardzie, z założenia płatnych (*verba legis*: „autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych”), zatem to opłaty za korzystanie z nich powinny pokrywać zwiększone koszty oświetlenia zaprojektowanego i wykonanego według podwyższonych standardów. Także z tego punktu widzenia nie byłoby racjonalne obciążenie tymi kosztami gmin. Jeżeli więc

zarządca drogi (Skarb Państwa) zlecił zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia według standardów dotyczących dróg ekspresowych (S), wynikające z tego zwiększone koszty oświetlenia nie powinny obciążać gminy, nawet gdy ostatecznie taka droga została zaliczona do kategorii GP.

Istotne argumenty przemawiają zatem za przyjęciem wykładni funkcjonalnej art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 pr. energ. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 2 sierpnia 2015 r. Prowadzi ona do wniosku, że nałożony na gminy obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych znajdujących się na jej terenie nie obejmował tych dróg, których standard i koszty oświetlenia były zgodne z kryteriami obowiązującym dla dróg o najwyższej kategorii, czyli autostrad i dróg ekspresowych. Nałożenie na gminy obowiązku finansowania oświetlenia położonych na terenie gminy dróg krajowych dotyczyło jedynie takich ich kategorii, których koszty oświetlenia są relatywnie niskie (GP), nie objęto zaś tym obowiązkiem dróg o standardzie autostrad (A) i dróg ekspresowych (S). Przy takim założeniu art. 18 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 pr. energ. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 3 sierpnia 2015 r. należy interpretować w taki sposób, że gminy miały obowiązek ponoszenia kosztów oświetlenia dróg krajowych tylko w takim zakresie, w jakim nie przekraczało to standardów przewidzianych dla dróg szybkiego ruchu (GP), a więc najwyższej kategorii, których koszty oświetlenia obciążały gminy. Gmin nie mogą zatem obciążać ponadstandardowe koszty oświetlenia zaprojektowanego jak dla drogi ekspresowej (S).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.