



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2016 r.

Pozycja 7

POSTANOWIENIE

z dnia 5 kwietnia 2016 r.

Sygn. akt K 3/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 kwietnia 2016 r., wniosku Rady Miejskiej w C. o zbadanie zgodności:

art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.) z art. 2, art. 165 ust. 2, art. 163 w związku z art. 7 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 14 listopada 2014 r. Rada Miejska w C. (dalej: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: prawo energetyczne), w myśl którego 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. Przepisowi temu zarzucono niezgodność z:

1) art. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do ulic, placów i dróg publicznych niestanowiących własności gminy,

2) art. 2 i art. 163 w związku z art. 7 Konstytucji w zakresie, w jakim jest rozumiany jako norma kompetencyjna przyznająca uprawnienie 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,

3) art. 166 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim jest rozumiany jako odnoszący się do zadania gminnego mającego charakter zadania własnego i obligatoryjnego.

1.1. W ocenie wnioskodawcy, art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego, „a w ostateczności jego rozumienie przyjęte przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy” (wyrok SN z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 183/13), narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez to, że „faktycznie ubezwłasnowolnia gminy czyniąc z nich biernych płatników obciążeń finansowych zaciąganych przez organy administracji państwowej”. Rada Miejska zilustrowała tę ocenę działaniem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), która bez realnego udziału organów gminy zaprojektowała drogę, wyposażyła ją w urządzenia służące oświetleniu i zawarła umowę na dostawę energii, której kosztami obciążyła gminę. Taki sposób działania pozbawił ją prawa do dokonywania wydatków zgodnie z zasadą racjonalności i celowości oraz wyłączył – wobec nieskorzystania przez GDDKiA z trybu przetargowego przy udzieleniu zamówienia na dostawę energii elektrycznej – zastosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.).

1.2. W uzasadnieniu wniosku zwrócono także uwagę na „oderwanie kompetencji od odpowiedzialności”, tj. obowiązku zapłaty za oświetlenie od własności drogi. Gminy ponoszą nie tylko koszty oświetlenia dróg wybudowanych na gruntach stanowiących ich własność, lecz także przebiegających przez grunty innych jednostek samorządu terytorialnego czy Skarbu Państwa. Niekiedy idzie to w parze z sytuacją, w której omawiany obowiązek spoczywa na gminach, których mieszkańcy nie korzystają z drogi bądź czynią to w bardzo ograniczonym zakresie. Według wnioskodawcy, kwestionowany przepis nie pozwala gminom zarządzać oświetleniem. Nie mogą one bowiem, inaczej niż w wypadku dróg gminnych, wyłączyć oświetlenia ani ograniczyć jego natężenia. Podejmowane przez niektóre gminy próby wpłynięcia w tym zakresie na decyzję GDDKiA okazywały się bezskuteczne.

1.3. Według wnioskodawcy, art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego nie stwarza podstawy (upoważnienia) do zawarcia przez jakiegokolwiek organ administracji publicznej umowy na oświetlenie i obciążenie wynikającymi stąd kosztami gmin. Odmienne stanowisko, obecne w orzecznictwie sądów powszechnych, uznać należy za niezgodne z art. 7 Konstytucji.

1.4. Niezgodne z Konstytucją jest ponadto stwierdzenie, jakoby kwestionowany przepis odnosił się do obligatoryjnych zadań gminy. Wnioskodawca przypomniał, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Ze stwierdzenia, że zadania gminy, którym ustawa nie przypisała obowiązkowego charakteru, są zadaniami fakultatywnymi, wnioskodawca wywnioskował, że obowiązkiem wynikającym z art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego gmina nie może zostać obciążona na mocy decyzji administracyjnej czy wyroku sądowego. Wniosek ten koliduje jednak z wyrokiem Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II CSK 183/13, w którym przyjęto, że oświetlenie dróg krajowych jest zadaniem własnym i obowiązkowym gminy.

1.5. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca przedstawił argumenty na poparcie tezy, jakoby kwestionowany przepis był nie tylko niezgodny z Konstytucją, lecz także prowadził „do sytuacji mocno krzywdzących dla niektórych gmin, a nawet paradoksalnych, niemożliwych do akceptacji z punktu widzenia państwa prawa”. Dotyczyły one m.in. niekonsekwencji GDDKiA w projektowaniu i budowaniu punktów oświetleniowych oraz związanego z tym nierównego obciążenia gmin kosztami energii elektrycznej.

2. W piśmie z 6 sierpnia 2015 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Jednocześnie w ocenie Marszałka wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, gdyż zarzuty Rady Miejskiej w C. „ogniskują się wokół zasad ustrojowych”.

2.1. Przepis art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego został zmieniony na mocy ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 942, ze zm.; dalej: nowelizacja z 2015 r.). Zgodnie z jego aktualnym brzmieniem, obowiązującym od 3 sierpnia 2015 r., zakres zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe został istotnie ograniczony.

2.2. W ocenie Marszałka Sejmu, nowa treść art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego usuwa wątpliwości konstytucyjne podniesione przez wnioskodawcę. Dzięki nowelizacji ograniczono obowiązek gminy w zakresie finansowania oświetlenia dróg oraz racjonalizowano podział tego zadania między gminy a GDDKiA. Obecnie gmina finansuje oświetlenie dróg powiatowych, wojewódzkich jedynie w zakresie podyktowanym względami bezpieczeństwa w lokalnym ruchu komunikacyjnym. Uczestniczy ona także w planowaniu oświetlenia tych dróg, które nie podlegają jej zarządowi, zaspokajają potrzeby komunikacyjne lokalnej społeczności.

3. W piśmie z 20 sierpnia 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązująca od 3 sierpnia 2015 r., zmieniona treść art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego, uwzględnia zarzuty wnioskodawcy, gdyż po nowelizacji gminy nie są zobowiązane finansować oświetlenia wzdłuż całego przebiegu drogi krajowej, znajdującej się na ich obszarze, ale tylko tych ich części, które 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. Koszt oświetlenia pozostałej części drogi obciąża GDDKiA. W rezultacie do zadań gminy należy obecnie finansowanie oświetlenia dróg krajowych w zakresie, w jakim służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkańców gminy. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na art. 18 ust. 1 pkt 2 prawa energetycznego, który pozwala gminom wpływać na to, gdzie powinny być osadzone punkty świetlne, w jakiej liczbie i z jakim natężeniem powinny świecić.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w analizowanej sprawie nie ma podstaw do zastosowania wyjątku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), umożliwiającego wydanie orzeczenia pomimo utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego. Odwołując się do wcześniejszych wypowiedzi Trybunału, Prokurator przyjął, że przepis ten nie odnosi się do wolności i praw człowieka i obywatela, lecz do odrębnej – ze względu na funkcję i cel – kategorii praw jednostek samorządu terytorialnego.

4. Ustosunkowując się do stanowisk Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, wnioskodawca, pismem z 3 września 2015 r., doprecyzował, że zarzut niekonstytucyjności art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2015 r., dotyczy obowiązku finansowania przez gminy oświetlenia ulic, placów oraz dróg niestanowiących własności gmin.

4.1. W ocenie Rady Miejskiej w C., mimo zmiany, art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego „znacząco przekracza zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności gmin (...), pozbawiając je samodzielności i samorządności”. Niezależnie od tego, że nowa treść kwestionowanego przepisu umożliwia „bardziej racjonalny podział finansowania”, w dalszym ciągu „faktycznie ubezwłasnowolnia gminy czyniąc z nich biernych płatników obciążeń finansowych zaciąganych przez organy administracji państwowej (...)”. Podkreślono przy tym, że nowe brzmienie kwestionowanego przepisu może prowadzić do objęcia obowiązkiem finansowania przez gminy placów stanowiących własność osób prywatnych.

Wnioskodawca wskazał, że nowelizacja nie zmieniła niczego ani w zakresie decydowania przez gminy o wyborze dostawców energii, ani „w aspekcie oderwania obowiązku zapłaty za oświetlenie od własności drogi”. Za iluzoryczny uznał ponadto udział gmin w projektowaniu oświetlenia na drogach. Oceny tej nie zmienia zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, które przyznano wszystkim gminom, bez względu na przebiegające po ich terenie drogi ekspresowe, powiatowe czy wojewódzkie.

4.2. Wnioskodawca podtrzymał też zarzut niekonstytucyjności rozumienia art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego jako dającego prawo GDDKiA do zawarcia umów na oświetlenie dróg z przedsiębiorstwami energetycznymi, a następnie obciążenia gmin kosztami. Wniósł ponadto o stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją w zakresie, w jakim dotyczy on uznania za zadania własne gmin finansowania dróg powiatowych, wojewódzkich czy krajowych. Uzasadniając ostatni z zarzutów, stwierdził, że ustawodawca „nie powinien uznać, iż należy do zadań własnych (...) gminy zadanie, które z natury jest zadaniem państwa, powiatu lub województwa samorządowego (...)”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkukrotnie znowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r. Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepis ten ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na

podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecznictwa TK na tle tego przepisu, do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku, gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. Skutkiem orzeczenia TK jest powrót do stanu prawnego nieuwzględniającego zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r. Już ten argument sam przez się – niezależnie od relacji dwóch przepisów przejściowych: art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. – przesądza, że sprawy, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku kiedy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, muszą być rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Można jednak zauważyć, że nawet wówczas, gdyby konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej nie została zakwestionowana, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku których zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, należałoby uwzględnić przepisy ustawy o TK z 1997 r. Art. 2 ustawy nowelizującej rozstrzygał bowiem, że jeśli do wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, zastosowanie miała znajdować zasada dalszego działania prawa dawnego, a zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. do wyróżnionej wcześniej kategorii spraw należy stosować ustawę o TK z 1997 r.

2. W *petitum* wniosku Rada Miejska w C. (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: prawo energetyczne) z art. 2, art. 165 ust. 2, art. 163 w związku z art. 7 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Na wstępie należy przypomnieć, że kwestia zakresu obowiązku finansowania przez gminy oświetlenia dróg publicznych i odstępienia od zasady „właścicielskiej” na rzecz kryterium położenia drogi była już przedmiotem postępowania przed Trybunałem. W wyroku z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54) Trybunał stwierdził, że art. 61 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) w zakresie, w jakim wprowadził w art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. do 2 maja 2005 r.) zmiany rozszerzające obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie – ze

względu na różny przedmiot zaskarżenia oraz odmienny wzorzec kontroli konstytucyjności – nie zachodzą przesłanki zastosowania zasady *ne bis in idem*.

2.2. Istotną okolicznością, mającą wpływ na dopuszczalność orzekania w sprawie, jest natomiast zmiana treści zakwestionowanego przepisu, która nastąpiła po wpłynięciu wniosku do Trybunału. Od 3 sierpnia 2015 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 942, ze zm.; dalej: nowelizacja z 2015 r.) art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego stanowi, że „do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy 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”.

3. Zmiana art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego rodzi konieczność oceny wpływu nowelizacji z 2015 r. na treść zakwestionowanej normy prawnej oraz odpowiedzi na pytanie, czy można na gruncie analizowanej sprawy mówić o utracie mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. Jak wskazano w pkt 1, cz. II uzasadnienia, mimo wejścia w życie – 30 sierpnia 2015 r. – ustawy o TK z 2015 r. i jej kolejnych nowelizacji, reguły dotyczące umarzania postępowania w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. pozostały niezmienione. Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie wnioski Rady Miejskiej w C. został dopuszczony do merytorycznego rozpoznania 12 stycznia 2015 r., a zatem pod rządem ustawy o TK z 1997 r., do jego oceny znajduje zastosowanie art. 39 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy, zgodnie z którym „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: (...) 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. W konsekwencji, ustalenie utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu będzie równoznaczne ze spełnieniem ujemnej przesłanki procesowej o charakterze formalnym i uniemożliwi, niezależnie od hipotetycznej słuszności zastrzeżeń wnioskodawcy, merytoryczne rozpoznanie wniosku.

4. Umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego stanowi trwały element kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Możliwość tę dopuszczała już pierwsza ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm. – art. 4 ust. 2); przewidywały ją także kolejne ustawy dotyczące organizacji i trybu pracy Trybunału: ustawa o TK z 1997 r. (art. 39 ust. 1 pkt 3) oraz ustawa o TK z 2015 r. (art. 104 ust. 1 pkt 4).

Rozwiązanie to odpowiada ogólnym funkcjom Trybunału i założeniom dotyczącym jego kognicji jako organu powołanego do badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Wyznacza też zasadę, wedle której kontroli zgodności z Konstytucją podlegają akty zachowujące moc obowiązującą i wyznaczające określonym podmiotom (adresatom tych norm) odpowiednie reguły postępowania w oznaczonych okolicznościach (zob. postanowienia TK z: 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11; 1 września 2004 r., sygn. P 17/02, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 85). W aspekcie funkcjonalnym „instytucja «umarzania postępowania» odwołuje się do reguł ekonomii działania, [które] można przełożyć na ogólne zalecenie (...), aby za pomocą odpowiedniej organizacji pracy (...) organ uwalniał się od merytorycznego rozpatrywania spraw, których kontynuowanie – z uwagi na okoliczności faktyczne lub prawne – *a priori* i tak nie doprowadzi do zrealizowania celu postępowania” (P. Radzewicz, *Umarzanie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2006, s. 9 i n.; zob. także: J. Trzcíński, M. Wiącek, *Trybunał Konstytucyjny o obowiązywaniu prawa (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa TK)*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 87 i n.).

4.1. Trybunalska praktyka umarzania postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego przeszła ewolucję. Początkowo tę przesłankę umorzenia interpretowano rygorystycznie z perspektywy formalnej przynależności przepisu do systemu prawa. W postanowieniu z 21 września 1987 r., sygn. P 3/87 (OTK w 1987 r., poz. 7) Trybunał stwierdził, że „może wydać orzeczenie tylko w odniesieniu do aktu normatywnego lub przepisu obowiązującego w chwili orzekania. (...) W związku z tym nie zachodzi potrzeba podejmowania czynności procesowych w odniesieniu do przepisów, których niezgodność zostanie usunięta przez prawodawcę przed wszczęciem postępowania, jak również w toku postępowania przed wydaniem orzeczenia. Uchylenie aktu normatywnego, w toku postępowania powoduje ten skutek, że odpada jedna z przesłanek (obowiązywanie normy prawnej) niezbędnych do prowadzenia dalszego postępowania w sprawie. Powstaje zatem następca bezprzedmiotowość postępowania w sprawie (...). W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie może badać zgodności uchylonych już przepisów z aktami wyższej rangi, gdyż w toku postępowania odpadła przesłanka dopuszczalności prowadzenia dalszego postępowania. Nie może też wydać orzeczenia, zawierającego odpowiedź na przedstawione mu pytanie prawne, lecz obowiązany jest wydać postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie” (zob. także postanowienia TK z: 31 grudnia 1988 r., sygn. U 13/88, OTK w 1988 r., poz. 20; 20 września 1989 r., sygn. U 1/89, OTK w 1989 r., poz. 19; 24 października 1989 r., sygn. U 2/89, OTK w 1989 r., poz. 20; 28 grudnia 1989 r., sygn. U 8/89, OTK w 1989 r., poz. 24).

4.2. Odminną interpretację rozważanej przesłanki umorzenia postępowania Trybunał przyjął w orzeczeniu z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93 (OTK w 1994 r., poz. 7), stwierdzając, że „[o] obowiązywaniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy pojęcie to zostanie odniesione do określonej sytuacji i określonego momentu w czasie. Innymi słowy przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawa następuje w sytuacji, gdy nie może być on zastosowany (...)”. W uchwale z 14 września 1994 r., sygn. W 5/94 (OTK w 1994 r., poz. 44), Trybunał podkreślił, że „nie można zawsze utożsamiać uchylenia i utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Uchylenie aktu normatywnego (płaszczyzna formalna) ogranicza zasadniczo zakres jego mocy obowiązującej (płaszczyzna materialna), jeżeli prawo nakazuje by uchylony przepis stosować do pewnych sytuacji. (...)”

Innymi słowy, przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. (...) Pogląd ten należy – *mutatis mutandis* – odnieść również do zmiany przepisu. Dopiero treść normy derogującej czy przejściowej pozwala odpowiedzieć na pytanie czy uchylony lub zmieniony przepis utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany”. Umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego dopuszczalne jest dopiero wtedy, gdy norma derogująca lub przejściowa „pozwala jednoznacznie przyjąć, że uchylony przepis utracił w całości moc obowiązującą, w tym znaczeniu, iż nie może być już w ogóle stosowany do stanów faktycznych z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (...). [D]opiero w sytuacji całkowitej pewności, że rozstrzygnięcie merytoryczne w zakresie konstytucyjności czy legalności danego aktu w rozpatrywanej sprawie jest bezprzedmiotowe, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie” (postanowienie z 2 września 1997 r., sygn. U 7/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 43; zob. także postanowienia z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69; 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113; wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119).

Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala wysnuć wniosek, że ocena – prowadzącej do umorzenia postępowania – utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z perspektywy możliwości wywołania przezeń skutków prawnych. Innymi słowy, „wykładnia zwrotu «akt normatywny utracił moc obowiązującą» (...) powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98; zob. także postanowienia TK z: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; 30 grudnia 1999 r., sygn. SK 16/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 173). Trwałości tej linii orzeczniczej nie podważyło ani uchwalenie Konstytucji, ani ustaw o TK.

5. Przenosząc powyższe spostrzeżenia na grunt rozpoznawanej sprawy, Trybunał uznał za spełnioną ujemną przesłankę procesową wskazaną w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. Zaskarżony art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego, wskutek nowelizacji z 2015 r., utracił moc obowiązującą. Mówiąc precyzyjniej, norma prawna, której zgodność z Konstytucją zakwestionowano, została definitywnie usunięta z porządku prawnego i zastąpiona normą o nowej treści (nowym brzmieniu). Przepis w poprzednio obowiązującej wersji nie może być – jako wyłączony z porządku prawnego – przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98). Oceniając ewentualną możliwość zastosowania zakwestionowanej regulacji do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, Trybunał przyjął, że nowelizacja z 2015 r. nie przewidywała miarodajnej normy intertemporalnej, która pozwalałaby twierdzić, iż art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego w poprzednim brzmieniu, zachował moc obowiązującą. Nowa regulacja weszła w życie po 30 dniach od ogłoszenia, tj. 3 sierpnia 2015 r., i od tego dnia jest stosowana jako jedyna, z wyłączeniem art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego w jego dotychczasowym kształcie, stanowiącym przedmiot wniosku.

6. Odnosząc się do pisma wnioskodawcy z 3 września 2015 r., w którym podtrzymał swój pierwotny wniosek na tle nowego stanu prawnego, należy zwrócić uwagę, że postępowanie przed Trybunałem oparte jest na zasadzie dyspozycyjności. Oznacza to, że wszczęcie procedury następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, precyzyjnie wyznaczających zakres zaskarżenia. Jakkolwiek przedmiotem kontroli jest norma

prawna (której „nośnikiem” jest jednostka redakcyjna danego aktu normatywnego), orzeczenie Trybunału jest skierowane do konkretnego przepisu (konkretnego aktu prawnego) wskazanego we wniosku (pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać co do przepisu, który nie został wskazany przez wnioskodawcę, czy też – jak w niniejszej sprawie – został wskazany następczo jako reakcja na zmianę stanu prawnego. Celem sprawowanej przez Trybunał kontroli jest usunięcie stanu niezgodności konkretnych przepisów z Konstytucją, a przedmiotem konfrontacji z konstytucyjnymi zasadami i wartościami jest norma, której treść utrwała moment złożenia wniosku. Trybunał kończy prowadzone postępowanie, jeżeli stwierdzi, że przedmiot kontroli już „nie istnieje”, a ewentualny wyrok nie spowoduje żadnych konsekwencji w systemie prawa. Trybunał zwraca ponadto uwagę, że zakres wniosku o zbadanie konstytucyjności pochodzącego od jednostki samorządu terytorialnego jest wyznaczany przez uchwałę organu stanowiącego tejże jednostki (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Badanie zgodności z Konstytucją art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego w nowym brzmieniu wymagałoby podjęcia stosownej uchwały przez Radę Miejską w C.

7. Należy krytycznie odnieść się do stanowiska wnioskodawcy, jakoby „znacząca zmiana” zaskarżonego przepisu nie rzutowała na „utrata zasadności wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją”. Zasadność wniosku nie była wprawdzie przedmiotem oceny Trybunału, gdyż – stwierdziwszy utratę mocy obowiązującej art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2015 r. – musiał on umorzyć postępowanie. Trudno jednak nie dostrzec, że – wbrew stanowisku wnioskodawcy – zmiana treści kwestionowanego przepisu ma istotny wpływ na zakres zadań gmin. Wnioskodawca jest niekonsekwentny, utrzymując przeciwko znowelizowanej treści przepisu *gros* argumentów, którymi posłużył się w „pierwotnym wniosku”. W szczególności zarzut niekonstytucyjności nałożonego na gminy obowiązku finansowania oświetlenia ulic, placów oraz dróg niestanowiących ich własności, w znacznej mierze zdezaktualizował się po nowelizacji przepisu. Sam wnioskodawca przyznał, że znowelizowana regulacja „znacząco poprawia sytuację gmin poprzez ograniczenie obowiązku finansowania oświetlenia dróg publicznych” oraz uczyniła „bardziej racjonalnym” podział finansowania pomiędzy gminę a zarządcę dróg krajowych (GDDKiA) według kryterium potrzeb mieszkańców gminy.

7.1. Nie powinno też ująć uwadze, że o ile we wniosku Rada Miejska w C. za niekonstytucyjne uważała rozumienie zaskarżonego przepisu jako ustanawiającego obligatoryjne zadanie własne gminy, o tyle w drugim stanowisku zarzut niekonstytucyjności dotyczył uznania za zadanie własne gminy „finansowania dróg powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych”. Pomijając różnicę sformułowań, Trybunał zauważył, że przedmiotem tego zarzutu (w pierwszej wersji) było stwierdzenie niekonstytucyjności interpretacji art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt. II CSK 183/13, LEX nr 1458712). Z tego względu rozpoznanie wskazanego zarzutu – będącego w istocie skargą na stosowanie prawa – wykraczałoby poza kompetencje Trybunału.

Nawiązując do tego fragmentu argumentacji wnioskodawcy, należy też wskazać, że brak jest podstaw, by ograniczać – w sposób bezwzględny – wykonywanie zadań własnych przez gminy jedynie do przedmiotów ich własności, w szczególności – do nieruchomości. Określone w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.; dalej: u.s.g.) zadania własne mają służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, a jako takie nie są „skoordynowane” z własnością gruntów. Ujęte w katalogu zadań własnych sprawy m.in.: ładu przestrzennego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, działalności w zakresie telekomunikacji czy lokalnego transportu zbiorowego abstrahują od kwestii przynależności nieruchomości do ma-

jątku gminy; wysunięto na pierwszy plan interes wspólnoty samorządowej. Analogicznie rozumieć należy zadanie w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną. Wypada także zauważyć, że oświetlenie ulic, placów i dróg stanowi warunek prawidłowej realizacji zadań gminy w zakresie organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.s.g.) czy zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.).

8. Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. możliwe jest wyłączenie zastosowania art. 39 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Na kanwie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że użyta w tym przepisie koniunkcja („konstytucyjnych wolności i praw”) odnosi się wyłącznie do człowieka i obywatela (w ograniczonym zakresie – podmiotów prawa prywatnego niebędących osobami fizycznymi), nie występuje zaś w rozdziale VII Konstytucji. Ze względu na różnice zachodzące między konstytucyjną pozycją osoby fizycznej, korzystającej z wolności i praw a statusem jednostki samorządu terytorialnego jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę w zakresie powierzonych jej zadań i w związku z tym będącej adresatem obowiązków związanych z realizacją „indywidualnych” praw i wolności, Trybunał konsekwentnie odmawiał stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. w celu ochrony praw jednostek samorządu terytorialnego (por. postanowienia z: 16 grudnia 2002 r., sygn. Tw 56/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 70; 29 kwietnia 2003 r., sygn. Tw 56/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 71; 22 marca 2004 r., sygn. Tw 41/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 168; 13 czerwca 2006 r., sygn. Tw 10/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 171; 15 grudnia 2009 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 140; 11 stycznia 2011 r., sygn. Tw 20/10, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 4; 12 października 2011 r., sygn. Tw 13/11, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 289; zob. także: M. Zubik, *Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” nr 1/2014, s. 3 i n.). Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie dostrzegł okoliczności, które uzasadniałyby odstąpienie w rozpatrywanej sprawie od utrwalonej judykatury.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.