

MINISTERSTWO
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ

Departament Dróg i Autostrad

TA 4AN-0781/3435712

22.08.2012

3398
Allu
20 + WI T WK

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2012 r.

Pan
Henryk Rzepa
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej

Szanowny Panie Prezeso,

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 28 lutego 2012 r. znak WI-430/1129/2012, dotyczące finansowania oświetlenia drogi S-7 oraz przekazania gminie odcinka drogi S7 - Departament Dróg i Autostrad w zakresie swojej właściwości uprzejmie wyjaśnia.

Kwestię finansowania oświetlenia dróg regulują przepisy *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504, z późn. zm.). Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy 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 oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Przez finansowanie oświetlenia ustawa – *Prawo energetyczne* rozumie finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania (art. 3 pkt 22 ustawy). Przy czym finansowanie oświetlenia dróg publicznych przez gminę obejmuje wszystkie drogi publiczne za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Przepisom ustawy – *Prawo energetyczne* odpowiada art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspakajanie potrzeb wspólnoty, w tym m.in. zaopatrzenie w energię elektryczną. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że zapewnienie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy jest zbiorową potrzebą wspólnoty jaką jest gmina.

Równocześnie wyjaśniam, iż art. 18 ustawy *Prawo energetyczne* w obowiązującym dziś brzmieniu powstał w wyniku wprowadzenia zmian do przedmiotowej ustawy przez *ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.). Art. 61 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozszerzył obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy z dróg będących własnością gminy do wszystkich dróg znajdujących się na terenie gminy, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. Nałożenie na gminy tego dodatkowego obowiązku wiązało się z przekazaniem gminom dodatkowych dochodów z tytułu zwiększonych udziałów we wpływach z podatku od osób prawnych i z podatku od osób fizycznych.

Zgodnie z art. 20 pkt 4 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) do obowiązków zarządcy drogi należy utrzymanie

m.in. drogowych obiektów inżynierskich i innych urządzeń związanych z drogą. Drogi i urządzenia związane z drogą powinny spełniać m.in. wymagania określone w rozporządzeniu 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 dziale IV rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – Wyposażenie techniczne dróg, wskazano urządzenia oświetleniowe. W § 109 ust. 1 tego rozporządzenia zostały określone sytuacje, kiedy droga powinna zostać oświetlona ze względów bezpieczeństwa ruchu. Jednakże zgodnie z § 2 przepisy rozporządzenia 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.

Przepisy powyższe odnoszą się do warunków technicznych i nie mogą przesądzać o sposobie finansowania, który jest regulowany przez ustawę – Prawo energetyczne. Mając na uwadze powyższe regulacje, w ocenie Departamentu należy przyjąć, że zarządca drogi powinien w przypadku budowy lub przebudowy drogi pokryć koszty budowy oświetlenia, jeżeli wynika to z przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Przy czym po wybudowaniu urządzenia oświetlenia powinny zostać przekazane odpowiedniemu właścicielowi sieci. W innych sytuacjach koszty budowy i przebudowy oświetlenia drogi obarczają gminę zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne.

Powyższe oznacza, iż gmina powinna przejąć obowiązek finansowania oświetlenia drogi wraz z momentem przekazania instalacji oświetleniowej niezależnie od kwestii własności instalacji oświetleniowej.

W.w zasady nie mają zastosowania do autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych. *Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.) w art. 1 ust. 3 stanowi, iż na zasadach określonych w ustawie mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne, drogi ekspresowe. Jednakże takie drogi ekspresowe powinny zostać określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 1 ust. 4 tej ustawy. Rozporządzenie to nie zostało wydane. Oznacza to, że droga ekspresowa S 7 jest wyłączona z tej grupy dróg, której kosztami oświetlenia obarczony byłby zarządca drogi.

Natomiast odnosząc się do kwestii przejścia prawa własności dawnego odcinka drogi krajowej nr 7 wyjaśniam, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), „*odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej*”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2005 r. sygn. akt K 46/04 wyjaśnił, że art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych* wyraża zasadę nabywania *ex lege* (z mocy prawa) przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny argumentował, że każdorazowe zastąpienie odcinka drogi, należącego do innego podmiotu niż gmina, odcinkiem nowym, wiąże się z zaliczeniem odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych. Drogi gminne natomiast stanowią przedmiot własności gminy. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił również, że przekwalifikowanie, następujące z mocy prawa, oznacza: po pierwsze powiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej majątku), po drugie - automatycznie wiąże się

z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2011 r. sygn. akt I OW 51/11: „Wskazać należy, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stanowi, iż odcinek drogi, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Jak przy komunalizacji - skutek polegający na zaliczeniu drogi do kategorii gminnej i co za tym idzie przejęcie jej na własność gminy następuje z **mocy prawa**, z tą różnicą, iż ma to miejsce nie z dniem wejścia w życie ustawy, ale z oddaniem nowo wybudowanego odcinka drogi do użytkowania”.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że organ administracyjny nie może decydować swoim aktem władczym o nabyciu przez dany podmiot określonego prawa, jeżeli ustawa stanowi, że prawo to powstaje z mocy samego prawa. Wydana w tych warunkach decyzja administracyjna, stanowiąca o powstaniu prawa, byłaby nieważna i podlegałaby sankcji przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 KPA (stwierdzeniu nieważności). Podobnie jest w przypadku uprawnienia organu administracyjnego do stwierdzenia w deklaratoryjnej decyzji, że doszło do nabycia prawa z mocy ustawy ze względu na powstanie ustawowych przesłanek. Umocowanie do wydania takiej decyzji musi wynikać z podstawy prawnej (ustawy) (por. uchwała SN z dnia 20 września 1994 r. sygn. akt III CZP 108/94). Należy podkreślić, że w *ustawie o drogach publicznych* nie ma przepisu, który upoważniałby organ administracyjny do stwierdzenia nabycia przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 ww. ustawy własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadkach, w których ustawodawca nie przewidział wydania decyzji, podstawą wpisu do księgi wieczystej lub ewidencji gruntów i budynków są, dowodzone wszelkimi środkami dowodowymi, okoliczności wskazujące na nabycie prawa własności.

Wobec powyższego, wpis do księgi wieczystej może nastąpić na podstawie dokumentu przyjmującego formę wystawionego przez właściwy organ zaświadczenia, na podstawie art. 217 § 1 KPA, stwierdzającego zaistnienie faktów świadczących o spełnieniu się warunków nabycia przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Zaświadczenie takie nie jest decyzją administracyjną ale ma moc dowodową dostatecznie wykazującą prawo w postępowaniu wieczystoksięgowym (por. uchwała SN z dnia 20 września 1994 r. sygn. akt III CZP 108/94, wyrok NSA w Katowicach z dnia 4 października 1990 r. sygn. akt SA/Ka 496/90). Zaświadczenie wystawione na podstawie art. 217 § 1 KPA może również stanowić podstawę do wpisu w ewidencji gruntów i budynków.

Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie jest uprawnione do dokonywania wykładni przepisów prawa, a jego pogląd prawny w niniejszej sprawie nie ma charakteru wiążącego.

Równocześnie przepraszam za zwłokę w udzielaniu odpowiedzi spowodowaną dużą liczbą spraw do załatwienia.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Dróg i Autostrad

Agnieszka Krupa