

ODPIS

Sygn. akt II SA/Bd 1430/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Anna Klotz

Sędziowie

Sędzia WSA Renata Owczarzak (spr.)

Asesor WSA Mariusz Pawełczak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 12 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu
na uchwałę Rady Gminy Dąbrowa Biskupia
z dnia 24 listopada 2005 r. nr XXXIII/180/2005
w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele
niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. § 2 ust.1 pkt 1 i 2 oraz § 3 pkt 1 i 2.



Na oryginale podpisany
za Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu
sędzią delegowaną z pracy Elżbietą Frankot

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dąbrowa Biskupia w dniu 24 listopada 2005 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/180/2005 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, przebudową remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych. Uchwałę wydano na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm., dalej u.d.p.).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Inowrocławiu, zaskarżając ją w części tj. § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 pkt 1 i 2.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił:

– istotne naruszenie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i przyjęcie, że roczne stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej orazienne stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych uzależnione są od umiejscowienia tych urządzeń i obiektów na obszarze zabudowanym czy też poza obszarem zabudowanym, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie przewiduje podobnego zróżnicowania stawek.

W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej p.p.s.a.)

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi - odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena

ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze ich obowiązywania. Zawarte w zaskarżonej uchwale normy prawne określające wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie Gminy niewątpliwie mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania oraz charakter powszechny na terenie gminy i wywołujący określone skutki prawne.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, zwanej w skrócie "u.s.g"), gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Należy także wskazać, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 593/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (w skrócie "CBOSA")dostępnej poprzez stronę internetową <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie zaskarżona uchwała Rady Gminy Dąbrowa Biskupia w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z budową, przebudową remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych. Zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego, a więc dająca gminie prawo do pobierania opłat o określonej w niej wysokości, w odniesieniu do każdego, kto zajmuje jej drogi gminne, jest aktem prawa miejscowego. Tym samym należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Stosownie do tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł,

Stosownie do art. 40 ust. 9 ustawy,

Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;

- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

W skardze do Sądu Prokurator zarzucił, że Rada w zaskarżonej uchwale w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 pkt 1 i 2 uchwały przekroczyła upoważnienie ustawowe poprzez różnicowanie stawki opłaty za 1 m² powierzchni zajętego pasa drogowego w zależności od umieszczenia urządzeń lub obiektów budowlanych w pasie drogowym w obszarze zabudowanym lub poza obszarem zabudowanym.

Przepis art. 40 ust. 9 ustawy wprowadził możliwość różnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (por. wyroki NSA: z 8 maja 2015 r. sygn. akt II GSK 1017/14, z 13 maja 2015 r. sygn. akt II GSK 681/14, z 14 stycznia 2016 r. sygn. akt II GSK 2693/14, z 13 września 2016 r. sygn. akt II GSK 649/15 i z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II GSK 1063/17, z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1000/20, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej; CBOSA).

Za nieuprawnione należy zatem uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w zależności od tego czy zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami czy umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z zarządzaniem drogami następuje na obszarze zabudowanym, czy też poza obszarem zabudowanym.

W tym zakresie zasadny pozostaje zarzut Prokuratora odnośnie do wadliwości zakwestionowanych w skardze regulacji.

Jak wskazano powyżej, jedyne kryteria różnicujące określono w art. 40 ust. 9 u.d.p. Nie umieszczono tam takiej kategorii jak obszar zabudowany, czy też poza obszarem zabudowanym.

Wyjście poza upoważnienie ustawowe zawsze stanowi rażące naruszenie prawa, którego efektem pozostaje konieczność wyeliminowania takiej regulacji z porządku prawnego.

W związku z powyższym, jak trafnie wywiódł Prokurator w skardze, lokalny prawodawca przekroczył upoważnienie ustawowe wynikające z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust.9 u.d.p., co stanowi naruszenie zarówno norm ustrojonych jak i materialnych, które musi zostać ocenione jako istotne i w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności zakwestionowanego przepisu tj. § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Fakt uchylenia zaskarżonej uchwały mocą uchwały Nr XXXI/252/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. nie czyni sprawy bezprzedmiotowej, gdyż stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek *ex tunc*, zaś uchylenie tylko skutek *ex nunc*.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne właściwe podpisy
za [signature] podpisu z oryginałem
starszy sędzią sędziwy Elżbieta Brandt