



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 grudnia 2015 r.

Poz. 8145

WYROK NR III SA/PO 629/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 24 września 2015 r.

w sprawie ustalenie opłat za zajęcie pasa drogowego

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 629/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Maria Lorych- Olszanowska (spr.)

Sędziowie WSA Walentyna Długaszewska

WSA Szymon Widłak

Protokolant: st. sekr. sąd. Janusz Maciaszek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2015 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Poznań-Stare Miasto

na uchwałę Rady Gminy Suchy Las

z dnia 26 sierpnia 2004r. nr XXIX/250/2004

w przedmiocie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 1 pkt 3 w części obejmującej regulację, że zajęcie pasa drogowego na okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego jak przez jeden dzień, § 2 pkt 2 lit a) i lit b) § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 zaskarżonej uchwały,

II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Dnia 26 sierpnia 2004 r. Rada Gminy Suchy Las, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”), art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm., dalej „u.d.p.”), a także w powołaniu na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcia pasa drogowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 140, poz. 1481), podjęła uchwałę numer XXIX/250/2004 w sprawie ustalenia opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania ruchem lub potrzebami ruchu (dalej: „uchwała”).

W § 1 pkt. 3 uchwały ustalono stawki opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych - za prowadzenie robót na pozostałych elementach pasa drogowego (rowy, pasy zieleni, nawierzchnie gruntowe) za zajęcie 1 m² 2.00 zł, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

Zgodnie z § 2 pkt. 2 ustalono stawki opłat rocznych za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi zajętej przez rzut poziomy urządzeń - poza obiektami inżynierskimi: a) gdy inwestorem i właścicielem jest gmina 10.00 zł, b) w pozostałych przypadkach 30.00 zł. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość stawek opłat jest obliczana proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim (§ 2 pkt. 2 lit. b) zd. 2 uchwały). Zajęcie pasa drogowego przez krótszy okres niż 1 miesiąc jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 miesiąc (zd. 3).

W § 3 pkt. 2 i 3 ustalono z kolei stawki opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam - za 1 m² powierzchni reklamy z wyłączeniem reklam zawierających informacje o gminie, powiecie, w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itp. 1.00 zł (wspomniany pkt 2), za 1 m² reklamy zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itp. 0.10 zł, przy czym zajęcie pasa drogowego przez krótszy czas niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień (pkt 3).

Natomiast zgodnie z treścią § 5 uchwały za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1, § 2, § 3 oraz § 4 o powierzchni mniejszej niż 1 m² pobiera się opłatę jak za 1 m².

Powyższa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2004 roku numer 143, pod pozycją 2954.

Prokurator Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: „P.p.s.a.”), wniósł skargę na powyższą uchwałę, w której domagał się stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 1 pkt. 3, § 2 pkt. 2 lit. a) i b), § 2 zd. 2 i 3, § 3 pkt. 2 i 3, a także § 5. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, a mianowicie art. 18 ust. 2 pkt. 8 i art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 40 ust. 8 u.d.p., art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do wydania uchwały zawartego w powyżej wskazanym przepisie ustawy o drogach publicznych, poprzez:

1. wskazanie w § 1 pkt. 3 i § 3 pkt. 3 uchwały, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień,

2. bezpodstawne zróżnicowanie w § 2 pkt. 2 lit. a) i b) uchwały, że opłata za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi zajętej przez rzut poziomy urządzeń wynosi, gdy inwestorem i właścicielem urządzenia jest gmina 10 zł, natomiast w pozostałych przypadkach 30 zł,

3. ustalenie w § 2 zd. 2 uchwały, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim,

4. ustalenie w § 2 zd. 3 uchwały, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 1 miesiąc jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 miesiąc,

5. ustalenie w § 3 pkt. 2 i 3 uchwały, że za 1 m² powierzchni reklamy z wyłączeniem reklam zawierających informacje o gminie, powiecie lub województwie w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itp., opłata wynosi 1,00 zł, podczas gdy za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam zawierających informacje o gminie, powiecie lub województwie w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itp., opłata wynosi 0,10 zł,

6. ustalenie w § 5 uchwały zapisów ustawowych dotyczących tego, że za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1, § 2, § 3 oraz § 4 o powierzchni mniejszej niż 1 m² pobiera się opłatę jak za 1 m², w sytuacji gdy takie zapisy uchwały stanowią niedopuszczalne powtórzenie treści ustawy i wykraczają poza wyraźną kompetencję rady gminy, która nie została upoważniona do ustalenia sposobu obliczania opłat, a jedynie ustalenia wysokości ich stawek.

Gmina Suchy Las, w odpowiedzi na skargę, biorąc pod uwagę argumenty skarżącego, podała, że rozstrzygnięcie co do zarzutów skargi pozostawia uznaniu Sądu. Wniosła jednakże o oddalenie skargi oraz pozostawienie zapisów: - § 1 pkt. 3 uchwały w brzmieniu: „za prowadzenie robót na pozostałych elementach pasa drogowego (rowy, pasy zieleni, nawierzchnie gruntowe) za zajęcie 1m² 2 zł”, ponieważ jak wynika z uzasadnienia skargi nie jest kwestionowany cały zapis § 1 pkt. 3, a jedynie jego część w brzmieniu: „przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień”, - § 2 pkt. 2 lit. a) i b), ponieważ stwierdzenie nieważności tych zapisów spowoduje brak regulacji w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego pod urządzenia inne niż obiekty inżynierskie, na marginesie Gmina wskazała, że różnicowanie wysokości opłat uzasadnione jest interesem gminy, - § 3 ust. 2 i 3, ponieważ stwierdzenie nieważności tych zapisów spowoduje brak regulacji w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamy, na marginesie Gmina wskazała, że różnicowanie wysokości opłat uzasadnione jest interesem gminy, powiatu i województwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Na podstawie art. 53 § 3 P.p.s.a. prokurator jest uprawniony do wniesienia skargi, przy czym w przypadku skargi na akty prawa miejscowego - nie jest ograniczony terminem. Uchwała Rady Gminy Suchy Las numer XXIX/250/2004 z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie ustalenia opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania ruchem lub potrzebami ruchu - jako skierowana do wszystkich podmiotów zajmujących pas drogowy drogi gminnej, której zarządcą jest Gmina Suchy Las, w celu wskazanym w uchwale - jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego. Nie ma także przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa sąd mógł stwierdzić jej nieważność, mimo że od daty podjęcia tego aktu upłynął ponad rok (por. art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 u.s.g.). Poza tym prokurator może wnieść skargę na uchwałę organu gminy bez wezwania właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa (uchwała NSA w Warszawie w składzie 7 sędziów z dnia 10 czerwca 1996 r., sygn. OPS 2/96, dostępna w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podstawą prawną podjęcia kwestionowanej uchwały był przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. i art. 40 ust. 8 u.d.p. Do tego aktu prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wprowadzające nakaz umieszczenia w akcie prawa miejscowego tylko przepisów regulujących sprawę przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz jednoczesny zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty

prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Sankcją za naruszenie przez akt prawa miejscowego zasady wyrażonej w § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której przekroczone zostało upoważnienie ustawowe (zob. m.in. komentarz G. Wierczyńskiego do § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Oficyna 2009; wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04, Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 Nr 4, poz. 24, z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 699/06, Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 Nr 204, poz. 2523; z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 611/07, Dz. Urz. Woj. Doln. 2008 Nr 302, poz. 3489). Uznaje się ponadto w orzecznictwie i doktrynie, że przepisy zawierające powtórzenie przepisów ustawowych również stanowią istotne naruszenie prawa - art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, co także oznacza konieczność stwierdzenia nieważności danego przepisu.

Po przeanalizowaniu zaskarżonej uchwały uznać trzeba, że w niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa, gdyż przy podjęciu powyższego aktu z dnia 26 sierpnia 2004 r. Rada Gminy Suchy Las przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 8 u.d.p. Zgodnie z tym przepisem 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, z tym że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6 cyt. art. 40 u.d.p., nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 tego artykułu, nie może przekroczyć 200 zł.

Z powyższego, wyraźnego upoważnienia ustawowego wynika uprawnienie dla Rady Gminy do określenia jedynie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego. W zaskarżonym akcie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dokonał jednak, poza określeniem wysokości stawek opłaty, także wskazania sposobu jej obliczania, stwierdzając w § 1 pkt. 3 in fine oraz w § 3 pkt. 3 in fine uchwały, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Nadto w § 2 pkt. 2 lit. b) zd. 2 i zd. 3 uchwały (Prokurator kwalifikuje tę część uchwały jako § 2 zd. 2 i zd. 3) wskazano, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość stawek opłat jest obliczana proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Zajęcie pasa drogowego przez krótszy okres niż 1 miesiąc jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 miesiąc. Wreszcie w § 5 uchwały ustalono, że za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1, § 2, § 3 oraz § 4 o powierzchni mniejszej niż 1 m² pobiera się opłatę jak za 1 m². W tym zakresie regulacje skarżonej uchwały, jak zasadnie zauważył skarżący, przekraczały zakres upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 u.d.p., co w konsekwencji oznaczało, mając na względzie wagę stwierdzonego naruszenia, konieczność stwierdzenia - w analizowanej części - ich nieważności.

Akty prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie delegacji ustawowych - nie mogą ich przekraczać i regulować w sposób odmienny kwestii należących do materii ustawowej.

Za zasadny, wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, uznać należy także zarzut, zgodnie z którym w § 2 pkt. 2 lit. a) i lit. b) bezpodstawnie dokonano zróżnicowania stawki opłaty w zależności od podmiotu będącego inwestorem lub właścicielem urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zaś w § 3 pkt. 2 i pkt. 3 uchwały uzależniono wysokość opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy w ramach kryterium treści reklamy.

Zgodnie z art. 40 ust. 9 u.d.p. przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8 tego artykułu, 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.

Przy czym przez określenie zawarte w art. 40 ust. 9 pkt. 4 u.d.p. - „rodzaj zajęcia pasa drogowego” rozumieć należy rodzaje zajęcia pasa drogowego wymienione w art. 40 ust. 2 ustawy.

Na tle powyższej regulacji zgodzić się zatem trzeba z oceną prawną Prokuratora, że Rada Gminy Suchy Las ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w cytowanym powyżej przepisie. W szczególności Rada Gminy nie może opierać się na eksponowanym w odpowiedzi na skargę interesie gminy, powiatu czy województwa. Zróżnicowanie wysokości stawek może bowiem nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które można nazwać przedmiotowymi.

Ustalając w zaskarżonej uchwale w § 2 pkt. 2 lit. a) i lit. b) zd. 1 stawkę opłaty rocznej za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej poza obiektami inżynierskimi, gdy inwestorem i właścicielem urządzenia jest gmina na kwotę 10,00 zł., a w pozostałych przypadkach na kwotę 30,00 zł., Rada Gminy Suchy Las zróżnicowała stawkę opłaty według kryterium niewymienionego w art. 40 ust. 9 u.d.p., co przekracza umocowanie ustawowe oraz narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa - art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. To istotne naruszenie prawa rodzi konieczność stwierdzenia nieważności powyższych przepisów uchwały, w prezentowanej obecnie części, i to niezależnie od podniesionej w odpowiedzi na skargę - nota bene jedynie pragmatycznej - argumentacji. Brak regulacji przewidujących opłatę za zajęcie pasa drogowego w zakresie objętym powyższymi regulacjami stanowi normalną konsekwencję stwierdzenia ich nieważności i w żaden sposób nie może wpływać na ocenę ich legalności.

Tę ocenę prawną należy odnieść także do § 3 pkt. 2 i pkt. 3 ab initio zaskarżonej uchwały, w treści których zróżnicowano wysokość opłaty poprzez uprzywilejowanie reklam zawierających informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itp., stosując do nich stawkę w kwocie 0,10 zł i przyjmując dla reklam nie zawierających tych informacji stawkę w kwocie 1,00 zł.

W skardze podniesiono także, że treść § 5 uchwały jest tożsama z przepisem art. 40 ust. 10 u.d.p. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 10 ustawy za zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu handlowego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² stosuje się stawki takie jak za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Należy podzielić zarzut skargi w ostatnio wskazanym zakresie. Zgodnie z treścią § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jako zasadę techniki prawodawczej przyjmuje się niepowtarzanie przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych. Wykluczone jest przecież, aby akt prawny powtarzający przepisy innego aktu służył wykonaniu tego drugiego.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należało zatem stwierdzić, że w wykazanym zakresie uchwała Rady Gminy Suchy Las numer XXIX/250/2004 z dnia 26 sierpnia 2004 r. została wydana z istotnym naruszeniem przepisów prawa - z przekroczeniem upoważnienia ustawowego lub z powtórzeniem przepisów ustawowych.

Brak było natomiast podstaw, na co słusznie zwróciła uwagę Gmina Suchy Las w odpowiedzi na skargę, aby zakwestionować § 1 pkt. 3 ab initio zaskarżonej uchwały, to jest w zakresie w jakim przepis ten ustala stawkę opłaty dziennej za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w celu prowadzenia robót na pozostałych (innych niż określone w pkt. 1 i 2 § 1 – przyp. Sądu) elementach pasa drogowego.

Wobec powyższego, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzeczono o nieważności § 1 pkt. 3 w części obejmującej regulacje, że zajęcie pasa drogowego na okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego jak przez 1 dzień, § 2 pkt. 2 lit. a) i b), § 3 pkt. 2 i 3 oraz § 5 zaskarżonej uchwały (pkt. I sentencji wyroku). W pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 P.p.s.a., skargę oddalono (pkt. II. sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia NSA Maria Lorych- Olszanowska

Sędziowie:

WSA Walentyna Długaszewska

WSA Szymon Widłak