



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 grudnia 2015 r.

Poz. 8498

WYROK NR III SA/PO 593/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 września 2015 r.

w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 593/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marek Sachajko (spr)

Sędziowie WSA Barbara Koś

WSA Szymon Widłak

Protokolant: st. sekr. sąd. Anna Piotrowska – Żyła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2015 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Poznań-Stare Miasto

na uchwałę Rady Miasta Poznania

z dnia 25 maja 2004 r. nr XLV/469/IV/2004

w przedmiocie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 4 i § 6

Sygn. akt III SA/Po 593/15

UZASADNIENIE

W dniu 25 maja 2004 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę Nr XLV/469/IV/2004 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania.

Pismem z dnia 6 maja 2015 r. Prokurator Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Skarżący wskazał, że jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały wskazano art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 Rada Miasta Poznania wskazała cel wydania uchwały jakim było ustalenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wszystkich dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania, z wyjątkiem dróg ekspresowych, na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W § 2 ustalono stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg publicznych z wyłączeniem reklam, obiektów usługowych i handlowych.

W § 2a ustalono stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg publicznych z wyłączeniem reklam, obiektów usługowych i handlowych, w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W § 3 ust. 1 uchwalono stawkę roczną opłaty za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajęte przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia, przy czym w ust. 4 wskazano, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznej stawki opłaty obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

W § 6 uchwały ustalono, że zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 2, § 2a, § 3, § 4, § 4a, § 5, § 5a i § 5b przez krótszy czas niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

Prokurator zarzucił podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. - Dz. U. z 2013 r., poz. 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych (tekst jedn. - Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.), art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 wskazanych przepisach ustawy o drogach publicznych, poprzez:

1. wskazanie w § 6 uchwały, iż zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień,

2. ustalenie w § 3 ust. 4 uchwały, iż za niepełny rok kalendarzowy wysokość stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim, 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania reprezentowana przez radcę prawnego, uznała skargę za zasadną. Pełnomocnik Rady Miasta Poznania wskazał, że przedstawione przez Prokuratora Rejonowego Poznań - Stare Miasto w Poznaniu naruszenie przepisów wskazanych aktów prawnych rzeczywiście nastąpiło.

Rada Miasta Poznania wprowadziła do zaskarżonej uchwały zapisy ustawowe, co jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, ale jest także sprzeczne z „Zasadami techniki prawodawczej”.

Pełnomocnik organu wskazał, że jedynym usprawiedliwieniem takiego naruszenia przepisów przez Radę Miasta Poznania była chęć ujęcia w uchwale pojęć, które w praktyce przysparzały wiele problemów i były przedmiotem licznych środków zaskarżenia składanych przez wnioskodawców. Wpisanie tych ww. elementów do uchwały dawało pełną informację dla wnioskodawców, bez potrzeby sięgania do ustawy o drogach publicznych, w jaki sposób obliczane będą opłaty za okres krótszy niż 24 godziny oraz za niepełny rok kalendarzowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Przy czym na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd dokonuje zatem kontroli legalności aktów prawa miejscowego pod względem ich zgodności z prawem.

Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z prawem uchwały Rady Miasta Poznania Nr XLV/469/IV/2004 z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania w zakresie § 3 ust. 4 i § 6 przedmiotowej uchwały.

W niniejszej sprawie skargę na uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu.

W aspekcie procesowym – na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z art. 51 § 3 p.p.s.a. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Jednakże ww. termin nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zaskarżona uchwała Rady Miasta Poznania została podjęta na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. - Dz.U.2000.71.838 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. - Dz.U.2001.142.1591 ze zm.).

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych 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, 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.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy działalność prawotwórcza w postaci uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Poznania posiada charakter aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto art. 7 Konstytucji wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależności, w stosunku od aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

Należy wskazać, że zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, który przewiduje, że 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.

Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miasta Poznania w § 1 zaskarżonej uchwały wskazała, że celem jej wydania jest ustalenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wszystkich dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania, z wyjątkiem dróg ekspresowych, na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W § 6 uchwały ustalono, że zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 2, §2a, § 3, § 4, §4a, § 5, § 5a i § 5b przez krótszy czas niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

W § 3 ust. 1 uchwalono stawkę roczną opłaty za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajęte przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia, przy czym w ust. 4 wskazano, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznej stawki opłaty obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

W ocenie Sądu powyższe zapisy § 3 ust. 4 i § 6 zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa z powodu przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, które określa kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast wskazanie w zaskarżonej uchwale w § 6, że (1) zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień oraz w § 3 ust. 4, że (2) umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim nie określa wysokości stawki opłaty za zajęcie 1m² powierzchni dróg, lecz ustala sposób obliczenia tej opłaty, co stanowi przekroczenie ww. upoważnienia ustawowego i jest niedopuszczalne. Tym samym zaskarżona uchwała narusza także art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na zawarcie w niej zapisów będące przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a także art. 7 i art. 94 Konstytucji.

Ponadto należy wskazać, że brak uregulowania, w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, t.j. w dniu 25 maja 2004 r., w ustawie o drogach publicznych kwestii zajęcia pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny nie uprawniał Rady Miasta Poznania do zamieszczenia w uchwale zapisu § 6. Z dniem 4 października 2005 r. w życie weszła ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Z 2005 R. Nr 179, poz. 1486), która znowelizowała przepis art. 40 ust. 4 dodając do niego, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny traktowane jest jako zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Wskazana zmiana nie upoważniła Rady Miasta Poznania do zamieszczenia w uchwale zapisu § 6, natomiast spowodowała, że zapis ten stał się powtórzeniem regulacji określonej w art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto, zapis § 3 ust. 4 zaskarżonej uchwały jest powtórzeniem art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, co jest niezgodne z § 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) - dalej: „ZTP”, który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zgodnie z § 143 ZTP wskazany przepis stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego.

Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podkreślić należy, że Rada Miasta Poznania, reprezentowana przez pełnomocnika, w odpowiedzi na skargę wskazała, że umieszczenie zaskarżonych zapisów w przedmiotowej uchwale było podyktowane chęcią ujęcia w niej pojęć, które w praktyce przysparzały wiele problemów i były przedmiotem licznych

zaskarżeń wnioskodawców, a ich wpisanie do uchwały dawało pełną informację dla wnioskodawców, bez potrzeby sięgania do ustawy o drogach publicznych, w jaki sposób obliczane będą opłaty za okres krótszy niż 24 godziny oraz za niepełny rok kalendarzowy.

Sąd odnosząc się do podniesionej przez Radę Miasta Poznania argumentacji wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałoby formę przytoczenia treści *in extenso* i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowana uchwała ich nie spełnia.

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku

Przewodniczący Sędzia WSA Marek Sachajko

Sędziowie WSA Barbara Koś

WSA Szymon Widłak