

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

sędzia WSA Renata Owczarzak

sędzia WSA Katarzyna Korycka

asesor WSA Mariusz Pawełczak (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 września 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włocławku
na uchwałę Rady Gminy Chocień
z dnia 25 lutego 2020 r. nr XVI/116/2020
w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego

**stwierdza nieważność pkt 1 lit. od a) do e), pkt 2 lit. b) oraz użytego w pkt 4 słowa
„kalendarzowy” załącznika do zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy


Jakub Jagodziński

UZASADNIENIE

1. W dniu 25 lutego 2020r. Rada Gminy Chocień przyjęła uchwałę nr XVI/116/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych dla których zarządcą jest Wójt Gminy Chocień.

2. W skardze na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy we Włocławku zarzucił:

- istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2020r., poz. 470 - dalej „u.d.p.”) poprzez ustalenie w pkt 1 lit. od a) do e) załącznika do zaskarżonej uchwały - w formie katalogu zamkniętego elementów pasa drogowego podczas, gdy sam przepis art. 4 u.d.p. nie normuje w sposób wyczerpujący, zamknięty katalogu elementów pasa drogowego, a tym bardziej nie upoważnia do tego rady;
- istotne naruszenie art. 40 ust. 9 u.d.p. oraz art. 94 Konstytucji RP polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez wprowadzenie w pkt 2 lit. b) załącznika do zaskarżonej uchwały odrębnych stawek za zajęcie pasa drogowego w zależności od charakteru obszaru zabudowanego bądź poza obszarem zabudowanym;
- istotne naruszenie art. 40 ust. 5 w zw. z ust. 8 u.d.p. polegające na dokonany w punkcie 4 załącznika do zaskarżonej uchwały wyjściu poza zakres delegacji ustawowej i modyfikację sposobu naliczenia opłaty rocznej przy użyciu parametrów spoza ustawy upoważniającej, w postaci roku „kalendarzowego” oraz modyfikację przepisu art. 40 ust. 5 u.d.p.

W oparciu o tak skonstruowane zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności pkt 1 lit od a) do e), pkt 2 lit. b) oraz pkt 4 załącznika do zaskarżonej uchwały oraz w oparciu o przepis art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2022r., poz. 329 – dalej „p.p.s.a.”) o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

3. W odpowiedzi na skargę Wójt wniósł o jej oddalenie, ewentualnie o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały i załącznika w części dotyczącej uzasadnionych zarzutów skarżącego.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w ust. 1 od pkt a) do e) uchwały Rada Gminy przy ustalaniu stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego różnicuje te stawki przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, a także rodzaju

elementu zajętego pasa drogowego. Co prawda, definicja ustawowa pasa drogowego nie zawiera enumeratywnego wyliczenia katalogu elementów pasa drogowego. Jednakże, należy zauważyć że z definicji pasa drogowego wynika, że jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią w którym zlokalizowana jest droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z powyższego zdaniem organu wynika, że w pasie drogowym zlokalizowana jest droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Zgodnie z art. 4 pkt. 5, 6 i 7 u.d.p., częścią drogi jest jezdnia, chodnik, jezdnie z pobocznymi, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych również z pasem dzielącym jezdnię. Za elementy pasa drogowego należy uznać między innymi drogę, a co za tym idzie również jej części zdefiniowane w art. 4 pkt. 5, 6 i 7 u.d.p. Zdaniem organu za element zajętego pasa drogowego można uznać drogę. Również zdefiniowane w ustawie o drogach publicznych elementy stanowiące poszczególne części drogi. Z powyższego Wójt wywiódł, że Rada Gminy w Choceniu wypełniając delegację ustawową w sposób prawidłowy ustaliła w załączniku do zaskarżonej uchwały w ust. 1 w punkcie od a) do e) wysokość opłaty uwzględniając rodzaj elementu zajętego pasa drogowego oraz procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów organ wskazał, że nie zasługują one na uwzględnienie, jednakże pozostawił tą kwestię do oceny Sadu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

4. Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że niniejsza skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym. Zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażądała przeprowadzenia rozprawy. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.). W niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a, stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem, przy czym podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jest istotność naruszenia prawa. W przypadku bowiem nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 ustawy). Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego, materialnego oraz procedury podjęcia uchwały, przy czym istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z oczywistych i jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (patrz: wyrok NSA z 5.09.2017 r., I OSK 124/17).

Wskazać także należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego uchwalane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Powyższe oznacza, że materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego i musi być zgodna z treścią przepisów ustawy upoważniającej oraz pozostawać w zgodzie z treścią innych ustaw i przepisów wykonawczych. Materia prawa miejscowego może jedynie uzupełniać regulacje ustawowe wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu. Przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, zawsze stanowi istotne naruszenie prawa, nawet wówczas, gdy jest wynikiem błędnej wykładni przepisu upoważniającego lub dążeniem organu stanowiącego do osiągnięcia rezultatów moralnie (społecznie) uzasadnionych.

5. Zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego podjęta została na podstawie przepisów art. 40 u.d.p. w brzmieniu

obowiązującym w dacie jej podjęcia, a więc powinna być zgodna przede wszystkim z przepisami tej właśnie ustawy.

Zgodnie z art. 40 ust. 5 u.d.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Tymczasem zakwestionowana przez Prokuratora treść pkt 4 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały przewiduje, że stawki opłat obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzeń w pasie drogowym. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Przyjęcie innego, niż przewidziany w ustawie, sposobu obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż jest wykroczeniem poza przyznane ustawą kompetencje. Stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej. Nadto przepis art. 40 ust. 5 u.d.p. w ogóle nie odnosi się do „roku kalendarzowego” umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, a ogólnie do „roku” a zatem wprowadzenie w pkt 4 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały przymiotnika „kalendarzowy” jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Sąd uznał, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które uzasadniało stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przez Prokuratora przepisów zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie słowa „kalendarzowy”.

6. Za zasadny Sąd uznał również zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego poprzez zapis pkt 2 lit. b) załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z art. 40 ust. 8 u.o.d.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej 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, 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. 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.

Powyższy przepis wprowadził możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że żadne z kryteriów wskazanych w tym przepisie nie upoważnia do różnicowania opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od zajęcia pasa drogowego na terenie zabudowanym i niezabudowanym (takimi kryteriami nie są wskazane w delegacji ustawowej: kategoria drogi, rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, rodzaj zajęcia pasa drogowego, rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym). W związku z tym wprowadzenie takiego kryterium stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice delegacji ustawowej. Stanowisko takie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych i jest ugruntowane (por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2020r., sygn. akt II SA/OI 592/20, wyrok WSA w Poznaniu z 19 czerwca 2018r., sygn. akt III SA/Po 273/18; wyrok WSA w Olsztynie z 8 stycznia 2020r. sygn. akt II SA/OI 684/19; z 1 października 2020r., sygn. akt II SA/OI 374/20,).

7. Za zasadny Sąd uznał także zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego poprzez zapis pkt 1 lit. od a) do e) załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały. W zakwestionowanej regulacji postanowiono, że za zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót w pasie drogowym i za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności wysokość opłaty wynosi:

- a) jezdnia - przy zajęciu nie więcej niż 20% szerokości jezdni - 7,00 zł/m²/dzień
- b) jezdnia - przy zajęciu więcej niż 20% - do nie więcej niż 50% szerokości jezdni - 8,00 zł/m²/dzień
- c) jezdnia - przy szerokości więcej niż 50% do całkowitego zajęcia jezdni - 10,00 zł/m²/dzień
- d) chodniki, ścieżki pieszo-rowerowe, zatoki postojowe, place - 10,00 zł/m²/dzień
- e) zieleń, pobocze - 6,00 zł/m²/dzień

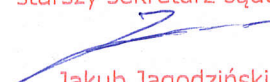
Jak trafnie wskazano w skardze Rada Gminy określając stawki opłat w części odniesieniu do ściśle określonych elementów pasa drogowego określonych w zaskarżonej uchwale jako: „jezdnia”, „chodnik”, „ścieżka pieszo-rowerowa”, „zatoka postojowa”, „plac”, „zieleń”, „pobocze” nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 pkt 2 u.d.p. W istocie rzeczy ustalając tak stawki opłat za

dzień zajęcia nie uwzględniono rodzaju elementu zajętego pasa drogowego w sytuacji braku legalnej definicji elementu pasa drogowego przy ustawowym zdefiniowaniu samego pasa drogowego, który w art. 4 pkt 1 u.d.p. został określony jako pas drogowy – wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Dla odkodowania zakresu przedmiotowego uchwały stosować trzeba regulacje z art. 4 u.d.p. który nie normuje w sposób wyczerpujący, zamknięty katalogu elementów pasa drogowego co narzuca taki właśnie obowiązek dla gminy sformułowania w uchwale otwartego katalogu tych elementów i ustalenia opłat z tego tytułu z ich uwzględnieniem.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł nieważność załącznika zaskarżonej uchwały we wnioskowanym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy


Jakub Jagodziński