

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 21 stycznia 2011 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

|                |  |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)     |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska               |
|                | Sędzia WSA Małgorzata Malinowska - Grakowicz |
| Protokolant    | Katarzyna Dziok                              |

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 21 stycznia 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 uchwały Rady Gminy Pielgrzymka  
z dnia 10 września 2010 r. nr XLVIII/229/10  
w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały;
- II. określa, że uchwała w zakresie wymienionym w punkcie I wyroku nie może być wykonana.

## UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2010 r. Wojewoda Dolnośląski (zwany dalej stroną skarżącą), powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w zw. z art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), wniósł do tutejszego Sądu skargę w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 10 września 2010 r. nr XLVIII/229/10, w części objętej § 3 ust. 2 stanowiącym, iż „Roczne stawki opłat określonej w ust. 1, 2 i 3 obejmują pełny rok kalendarzowy. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim.” oraz § 4 ust. 2 stanowiącym, iż „Ustala się zerową stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej) zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz, itp.”. W uzasadnieniu powyższej skargi strona skarżącą wskazała, iż w treści § 2 - 5 zaskarżonej uchwały (ustalenie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego) Rada Gminy Pielgrzymka stanowi realizację kompetencji wynikającą z treści art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004, nr 204, poz. 2086 ze zm.), zwanej dalej jako „ustawa o d.p.”. Odnosząc się natomiast do treści § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały Wojewoda po pierwsze podkreślił, iż w przepisie tym Rada Gminy nieprawidłowo posłużyła się określeniem „ust. 1, 2 i 3”, gdyż z całokształtu tej regulacji wynika, że chodziło jej o stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 pkt. 1, 2, 3. Po wtóre zaś wskazał, iż Rada Gminy w paragrafie tym wprowadziła do uchwały podjętej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o.d.p., regulację dotyczącą sposobu obliczania wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w sytuacji, gdy urządzenie takie umieszczone będzie w pasie drogowym przez okres krótszy niż rok. Tymczasem – jak dalej podkreśliła strona skarżącą - kwestia ta została już rozstrzygnięta przez ustawodawcę. W art. 40 ust. 5 ustawy stwierdza się bowiem, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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. Wprawdzie, choć jak wskazała strona skarżącą, zgodnie z zasadą techniki prawodawczej przyjmuje się niepowtarzanie przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych (§ 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie zasad techniki prawodawczej Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908), to za możliwe należy przyjąć przywołanie w uchwale regulacji ustawowych w celach porządkujących, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono dezinformujące czy też błędne. Tymczasem w przypadku § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Gminy w sposób istotny zmodyfikowała normę ustawową przyjmując, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim, podczas gdy ustawa przewiduje obliczanie opłaty rocznej proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia. W konsekwencji zaś powyższego, rozbieżność ta może – zdaniem strony skarżącej - powodować trudności w stosowaniu uchwały, a wydawane w oparciu o nią decyzje administracyjne mogą być wadliwe.

W dalszej kolejności strona skarżąca wskazała, iż regulacja zawarta w treści § 4 ust. 2 uchwały (zerowa stawka opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp.), z uwagi na brzmienie art. 40 ust. 9 ustawy, nie może zostać uznana za prawidłową realizację normy kompetencyjnej. Przepis ten wprowadza bowiem możliwość zróżnicowania wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, jednak wyłącznie w zależności od kryteriów w nim zawartych. Nie istnieje zatem możliwość różnicowania wysokości stawek opłaty przy zastosowaniu czy to kryterium podmiotowego, uzależniającego wysokość opłaty od osoby zobowiązanego, czy też przedmiotowego, odwołującego się do treści reklamy. W odpowiedzi na skargę organ administracji publicznej podniósł, iż „w całości uznaje zarzuty skargowe Wojewody Dolnośląskiego”. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej p.p.s.a.), ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej ustawą lub u.s.g.), nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu powiatu z przepisami prawa. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeśli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 u.p.p.s.a.). O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Przedmiotem orzekania Sądu jest § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 uchwały Rady Gminy Pielgrzymka w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2007 r. Nr 9 poz. 115, zwanej dalej ustawą o d.p.), zgodnie z którymi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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. (ust. 8). W myśl ust. 9 powołanego przepisu 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. Zgodzić należy się z oceną prawną Wojewody, iż analiza wymienionych przepisów ustawy o drogach publicznych, a także orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 2 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 465/04 i wyrok WSA w Warszawie z dn. 6 lutego 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1824/07) umożliwiają zróżnicowanie stawki opłaty ze względu na przesłanki wymienione w art. 40 ust. 9 tej ustawy. Oznacza to, że rada ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie

w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy (co wymaga podkreślenia Sądu), które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi. Na takie bowiem wskazuje powołany wyżej przepis. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał zasadność poglądu Wojewody sprowadzającego się do stwierdzenia, że uchwała w części § 4 ust. 2 - czyli w części ustalającej zerową stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem kryterium nie ujętego w w/w przepisie, czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe. Dodania nadto wymaga, iż z treści art. 40 ust. 3 ustawy o.d.p. stanowiącego, iż „za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę” wynika wprost, iż zajęcie to związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do treści art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest obligatoryjne. To prowadzi do wniosku, iż ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie gminy. Oznacza to zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę. Stosownie natomiast do treści § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908), jako zasadę techniki prawodawczej przyjmuje się niepowtarzanie przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych. Wykluczone jest przecież, by akt prawny powtarzający przepisy innego aktu służył wykonaniu tego drugiego. Tymczasem – co też podniósł w skardze Wojewoda - Rada Gminy w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały - wprowadzając regulację dotyczącą sposobu obliczania wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w sytuacji, gdy urządzenie takie umieszczone będzie w pasie drogowym przez okres krótszy niż rok, powtórzyła normę ustawową (art. 40 ust. 5 ustawy o d.p), dokonując jej istotnej modyfikacji. Zgodnie bowiem z treścią art. 40 ust. 5 ustawy o d.p. opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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 z treści § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały wynika, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim. Rozbieżność, ta czyli obliczanie opłaty proporcjonalnie do „liczby miesięcy”, zamiast do ustawowo wskazanych „liczby dni”, spowodować może natomiast trudności w stosowaniu uchwały, a wydane w oparciu o nią decyzje mogą być wadliwe. Nie ulega nadto wątpliwości, iż w treści § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały organ stanowiący nieprawidłowo posłużył się określeniem „ust. 1, 2 i 3”, gdyż z regulacji tej wynika, że chodziło mu o stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 pkt. 1, 2, 3 tegoż paragrafu w zakresie odnoszącym się do urządzeń w terenie zabudowanym, poza terenem zabudowanym i na drogach obiekcie inżynierskim. Ponieważ wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe wykazało naruszenie prawa wskazanymi wcześniej przepisami uchwały, przeto – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 u.p.p.s.a. – należało stwierdzić ich nieważność (punkt I sentencji). Orzeczenie zawarte w punkcie II sentencji wydano na

podstawie art. 152 p.p.s.a.