



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1965

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 33/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 8 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie:

Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)
Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Powiatu Oławskiego
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 22 listopada 2011 r. nr NK-N.4131.640.2011.AS2-1
w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 uchwały nr XII/80/2011 Rady
Powiatu w Oławie z dnia 26 października 2011 r. w sprawie wysokości opłat za zajęcie
pasa drogowego.

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;**
- II. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Oławie powołując się na art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz na art. 40 ust. 8, 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) uchwaliła dnia 26 października 2011 r. uchwałę nr XII/80/2011 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. W wyniku zbadania legalności tej uchwały, organ zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.640.2011.AS2-1 stwierdził nieważność § 3 ust. 2 uchwały zarzucając istotne naruszenie art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia stwierdzono, że Rada Powiatu różnicując wysokość stawek opłat wprowadziła w § 3 ust. 2 uchwały dodatkowe kryterium umieszczenia urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim, nieokreślone w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Przekroczyła tym samym kompetencję do określania stawek opłat. Organ nadzoru przyjął, że obiekt inżynierski nie jest elementem pasa drogowego. Według organu, pas drogowy może przebiegać przez obiekt inżynierski, stanowiąc jego element. Skoro zatem rada powiatu zakwalifikowała obiekt inżynierski jako element pasa drogowego, wprowadziła nieprawidłowo zróżnicowanie stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

W skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze powiat wniósł o jego uchylenie, nie godząc się ze stanowiskiem organu. Według skarżącego „drogowy obiekt inżynierski” jest elementem pasa drogowego. Jego zdaniem, potwierdzają to definicje określone zawarte w art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Wynika z nich, że drogowy obiekt inżynierski jest elementem drogi, a droga jest elementem pasa drogowego. Zatem drogowy obiekt inżynierski jest także elementem pasa drogowego.

W skardze zwrócono uwagę na to, że podstawę do zróżnicowania stawek opłat za umieszczenie urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim stanowi art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Użyto tam określenia „w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim”. Rozróżnienie to miało na celu wyjaśnienie wątpliwości przy naliczaniu opłat za umieszczenie z boku danego obiektu lub podwieszania pod nim urządzeń obcych. Trudności rodziło bowiem wyjaśnienie, którego elementu drogi takie urządzenie obce dotyczy, nawet jeżeli znajdowało się ono w granicach rzutu pionowego jezdni bądź chodnika.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego oraz wniósł o oddalenie skargi.

Zdaniem organu nadzoru, wbrew twierdzeniom skargi, nawet literalna wykładnia art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych nie prowadzi do konkluzji, że droga jest elementem pasa drogowego, a w konsekwencji drogowy obiekt inżynierski jest elementem pasa drogowego. Przyjmując ustawową definicję drogi rozumianej jako: całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym, ustawodawca nie uznał drogi za element pasa drogowego. Tym bardziej nie jest takim elementem drogowy obiekt inżynierski.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że art. 40 ust. 5 dopuszcza naliczanie opłat za umieszczenia urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim. Tego organ nadzoru nie kwestionuje. Jednakże to, że pas drogowy przebiega przez obiekt inżynierski nie może powodować różnicowania stawek opłat za zajęcie samego pasa drogowego. Taką możliwość przewidywał natomiast § 3 ust. 2 uchwały, którego nieważność stwierdzono.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej także dalej w skrócie p.p.s.a., w zw. z art. 85 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwanej także dalej w skrócie u.s.p.).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadzają innych kryteriów oceny przez sąd administracyjny zaskarżonych aktów niż zgodność z przepisami prawa. Przesłanką stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego powinno być każde istotne naruszenie prawa. Akty te są natomiast zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Podstawy nieważności aktu organu powiatu określa art. 79 ust. 1 u.s.p. Przepis ten stanowi, że uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z art. 79 ust. 4 u.s.p., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę

wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 79 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.p. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał organów powiatu: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu powiatu może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie z poglądami nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć: naruszenie przez organ powiatu podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie uchwały bez podstawy prawnej czy wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

W badanej uchwale nie występują wady i uchybienia stwierdzone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Skarga zatem zasługiwała na uwzględnienie.

Stronami rozpatrywanej przez Sąd sprawy są organy publiczne, czyli powiat jako nadzorowana jednostka samorządu terytorialnego oraz organ nadzoru. Sprawa ma podstawy publicznoprawne zawarte w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej także u.d.p.).

W stosunkach między tymi organami oraz wobec podejmowanych przez nie działań obowiązuje zasada zawarta w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wynika z tego, że podmiot publiczny może czynić jedynie to, na co mu prawo zezwala. Sąd podkreśla, że przepisy prawa publicznego należy interpretować ściśle, w sposób niedopuszczający analogii czy wykładni rozszerzającej. Zasada ta odniesiona do nadzoru wyrażona jest w art. 76 ust. 2 u.s.p., według którego organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami.

Sporne między stronami jest, czy § 3 ust. 2 uchwały nr XII/80/2011 Rady Powiatu w Oławie z dnia 26 października 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego istotnie narusza art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Podstawą prawną wydania przedmiotowej uchwały przez radę powiatu jest art. 40 ust. 8 u.d.p., według którego 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. Ustęp 9 powołanego przepisu określa wymogi ustalania stawek opłat, a jednym z nich jest rodzaj elementu zajętego pasa drogowego (pkt 2).

Kwestionowany § 3 ust. 2 uchwały stanowi: Za umieszczenie urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim ustala się roczną stawkę opłaty za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy urządzenia w wysokości 200,00 zł.

Organ nadzoru trafnie przyjmuje, że art. 40 ust. 9 u.d.p. wprowadza możliwość zróżnicowania wysokości stawek przy zastosowaniu określonych w nim kryteriów. Sąd podziela także pogląd organu o dopuszczalności różnicowania stawek w oparciu o kryteria nieokreślone w tym przepisie. Rada powiatu przyjmując kryterium wykraczające poza ten zakres naruszyłaby zatem bezspornie prawo w sposób istotny. Należy zatem ustalić, czy rada powiatu wprowadzając w § 3 ust. 2 uchwały odrębną stawkę opłaty za umieszczenie urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim, przekroczyła kompetencję do określania stawek opłat określoną w art. 40 ust. 9 u.d.p.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii należy odwołać się do ustaleń terminologicznych zawartych w art. 4 u.d.p. Przepis ten stanowi: pas drogowy jest wydzielonym liniami granicznymi gruntem 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 (pkt 1); droga jest budowlą wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącymi całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (pkt 2); drogowym obiektem inżynierskim jest obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcja oporowa (pkt 12).

Z powołanych definicji legalnych wynika jasno, że urządzenia inżyniersko-techniczne są elementem składowym drogi (art. 4 pkt 2), natomiast droga jest elementem pasa drogowego (pkt 1). W tym stanie rzeczy rada powiatu była władna na podstawie art. 40 ust. 9 pkt 2 określić odrębną stawkę opłaty dla reklam umieszczonych na drogowych obiektach inżynierskich, mieszczące się w zakresie przedmiotowym tego przepisu.

Stąd też argumenty organu nadzoru, zawarte w odpowiedzi na skargę, mające uzasadnić rozstrzygnięcie aktu nadzorczego, w świetle powyższych rozważań nie mogły zostać uwzględnione.

Z tych powodów Sąd, na podstawie art. 148 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.