



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 marca 2013 r.

Poz. 2113

WYROK NR SYGN. AKT III SA WR 337/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 grudnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Ryszard Pęk (sprawozdawca)
Sędzia NSA Józef Kremis
Sędzia WSA Marcin Miemiec

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 18 grudnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 we fragmencie „i wewnętrznych”; § 1 ust. 2 lit. a i b oraz § 4 uchwały Rady Miejskiej Jaworzyny Śląskiej

z dnia 7 marca 2011 r. nr V/14/11

w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych i wewnętrznych, będących w zarządzie Gminy Jaworzyna Śląska

stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej nr V/14/11 z dnia 7 marca 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych i wewnętrznych, będących w zarządzie Gminy Jaworzyna Śląska: w § 1 we fragmencie „i wewnętrznych”, § 1 ust. 2 lit. a i b oraz § 4.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, powołując się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 142, poz. 591 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), podjęła w dniu 7 marca 2011 r. uchwałę nr V/14/11 z dnia w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych i wewnętrznych, będących w zarządzie Gminy.

W uchwale ustalono wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych „i wewnętrznych”, będących w zarządzie Gminy Jaworzyna (§ 1). Wskazano, że na cele określone w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, stawka opłaty rocznej za 1 m² pasa zajętego przez rzut poziomy urządzenia wynosi – w pasie drogowym poza obszarem zabudowanym 20,00 zł (§ 1 ust. 2 pkt. a), a w pasie

drogowym w obszarze zabudowanym 40,00 zł (§ 1 ust. 2 pkt. b), zaś na drogowych obiektach inżynierskich 200,00 zł (§ 1 ust. 2 pkt b).

Ponadto Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej ustaliła stawkę opłaty 0,01 zł, za zajęcie pasa drogowego dla realizacji inwestycji i robót remontowych zleconych przez gminę, za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń obcych w ramach zadań własnych gminy niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi (§ 3) przyjmując, że w przypadku zbiegu stawek z różnych tytułów stosuje się stawkę największą (§ 4).

W dniu 15 czerwca 2012 r. Wojewoda Dolnośląski powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy gminnej i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę i domagał się stwierdzenia nieważności § 1 we fragmencie „i wewnętrznych”, § 1 ust. 2 lit. a i b oraz w § 4.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda w pierwszej kolejności podniósł, że przepis § 1 we fragmencie „i wewnętrznych” uchwały został podjęty bez podstawy prawnej. Podkreślił, że art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych nie upoważnił Rady do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych. Drogi wewnętrzne nie podlegają bowiem reżimowi ustawy o drogach publicznych, a ich definicja zawarta w ustawie służy określeniu ich odmiennej specyfiki, a także wskazaniu, że zarządzanie nimi podlega odrębnym regułom. Wojewoda podniósł następnie, że zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym, nie zaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg, służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 cyt. ustawy). Drogami wewnętrznymi są drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe (art. 8 ust. 1 cyt. ustawy). O zaliczeniu drogi do określonej kategorii dróg publicznych stanowią względy techniczne i prawne. Drogi znajdujące się poza tym zbiorem określane są mianem dróg wewnętrznych. Ustalenie zatem opłat za zajęcie pasa drogowego możliwe jest stosownie do postanowień ustawy tylko na drogach publicznych. Brak jest natomiast możliwości określenia stawek opłat na drogach wewnętrznych.

Wojewoda zarzucił następnie, że w § 1 ust. 2 lit. a i b uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej dokonała zróżnicowania stawki opłaty rocznej za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, z uwagi na fakt zajęcia pasa drogowego poza obszarem zabudowanym i w obszarze zabudowanym. Tymczasem art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wprowadza wprawdzie możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jedynie w zależności od czynników w nim zawartych. Enumeratywne ich wyliczenie przez ustawodawcę oznacza zaś, że Rada, ustalając stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Jednym natomiast z kryteriów mających wpływ na ustalanie wysokości stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego jest – kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty. Jednak w tym zakresie należy mieć także na uwadze przepis art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie, z którym drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Tym samym – w ocenie Wojewody – ustawodawca wskazał wprost na jakie kategorie dzielą się drogi publiczne. Na podstawie art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Mając powyższe na uwadze, Wojewoda podniósł, że Rada posiadała kompetencję do określenia odmiennych stawek opłaty w zależności od kategorii drogi, której pas drogowy został zajęty. Podkreślił, że z całą pewnością nie można uznać, że pas drogowy poza obszarem zabudowanym oraz pas drogowy w obszarze zabudowanym stanowi odmienną kategorię drogi publicznej. Tak więc zróżnicowanie zastosowane przez Radę w § 1 ust. 2 lit. a i b uchwały jest niezgodne z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych.

Wojewoda poniósł także, że na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Treść tego przepisu wprost wskazuje, że zajęcie pasa drogowego związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do treści art. 40 ust. 11 ustawy o drogach publicznych, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzieleniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest obligatoryjne i ustawodawca w kwestii opłaty za zajęcie pasa drogowego nie pozostawił uznaniowej możliwości zaniechania jej poboru. Tymczasem Rada poprzez przepis § 4 uchwały stanowiący, że „w przypadku zbiegu stawek z różnych tytułów stosuje się stawkę najwyższą”, zastosowała, wbrew art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych w sposób nieuprawniony, zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego.

W dniu 27 września 2012 r. Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, uznając skargę za zasadną, podjęła uchwałę nr XXIII/36/12 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych, będących w zarządzie Gminy Jaworzyna Śląska, którą uchylili w całości zaskarżoną uchwałę Nr V/14/11 z dnia 7 marca 2011r. Wojewoda, podtrzymując skargę, podkreślił, że w okresie obowiązywania uchwały Nr V/14/11 przy ustalaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego stosowano przepisy § 1 ust. 2 lit a i b oraz § 4 uchwały oraz ustalano opłaty za zajęcie pasa drogowego na drogach wewnętrznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona.

Przedmiotem skargi są przepisy § 1 we fragmencie „i wewnętrznych” oraz § 1 ust. 2 lit. a i b, § 4 uchwały Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 7 marca 2011 r. nr V/14/11 w sprawie ustalenia w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych i wewnętrznych, będących w zarządzie Gminy. Uchwała ta została podjęta na podstawie przepisów art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, 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 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. (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 w pełni z zarzutami skargi, że art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych i utrwalone w tej mierze 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 wyłącznie 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, które co wymaga podkreślenia, w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi.

Mając powyższe na uwadze zasadny jest zarzut skargi sprowadzający się do stwierdzenia, że uchwała w części § 1 ust. 2 lit a i b – czyli w części ustalającej stawki opłat za zajęcie pasa drogowego – różnicuje te stawki w zależności od faktu zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego „poza obszarem zabudowanym” i „w obszarze zabudowanym”, a zatem w oparciu o kryterium bezspornie nieujęte w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych ww. przepisie.

Nie sposób nadto nie zgodzić się z argumentami skargi, że zaskarżona uchwała również w zakresie § 1 we fragmencie ustalającym stawki opłat za zajęcie pasa drogowego nie tylko dróg gminnych lecz również „dróg wewnętrznych”, podjęta została bez podstawy prawnej. Wskazanego bowiem w podstawie prawnej art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. nie można uznać za upoważniającego Radę do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych.

Ustawa o drogach publicznych, jak wynika już z samego jej tytułu, reguluje kwestie związane z drogami publicznymi. Jedyne w ograniczonym zakresie ma zastosowanie do dróg wewnętrznych, o ile reguluje sprawy dotyczące tych dróg: art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 tej ustawy „Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych”. Drogi publiczne zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe i 4) drogi gminne. Z mocy art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dróg wewnętrznych nie zalicza się do dróg gminnych, a tym samym publicznych. W konsekwencji, ustalenie opłat za zajęcie pasa drogowego możliwe jest jedynie na drogach publicznych. Brak jest natomiast podstaw do określenia tych stawek opłat na drogach wewnętrznych. Treść uchwały w omawianym zakresie (w § 1 we fragmencie „i wewnętrznych”) jest zatem niezgodna ze wskazaną wyżej regulacją ustawową.

Trzeba także podkreślić, że z treści art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, stanowiącego, że „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 o drogach publicznych, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest obligatoryjne. To prowadzi do wniosku, że ustalenie, że „w przypadku zbiegu stawek z różnych tytułów stosuje się stawkę najwyższą” równoważne jest ze swoistym rodzajem zwolnienia przedmiotowego z opłaty za zajęcie pasa drogowego. Uregulowanie to prowadzić może bowiem do sytuacji, w której podmiot zajmujący pas drogowy z kilku tytułów będzie ponosił opłatę tylko z jednego tytułu, z tego, z którym wiąże się najwyższa stawka opłaty. To w zasadzie oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę.

Wreszcie wskazać należy, że jak trafnie podniósł Wojewoda w piśmie z dnia 23 lutego 2012 r., uchwała z dnia 7 marca 2011 r. nr V/14/11 jest aktem prawa miejscowego, a zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który ją ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem podstawę do określenia konkretnej stawki opłaty za określonego rodzaju zajęcie pasa drogowego. Uchwała ta wywiera zatem bezpośrednie skutki podmiotów wewnętrznych. Skoro uchwała ta weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (§ 7), to przyjąć należy, że od tego momentu wywołała skutki prawne, tj. stała się źródłem powinności i obowiązków dla członków wspólnoty samorządowej.

W tym kontekście uchylenie wadliwych zapisów tej uchwały (tych stanowiących przedmiot skargi) przez uchwałę zmieniającą, powoduje, że przepisy te przestają obowiązywać z chwilą wejścia w życie uchwały zmieniającej, a więc wywołuje skutki *ex tunc*. Natomiast, z uwagi na fakt stosowania zaskarżonych przepisów uchwały z dnia 7 marca 2011 r. nr V/14/11 przy ustalaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego, istotnym jest aby wszystkie skutki prawne zostały wyeliminowane *ex tunc*, a zatem od chwili jej podjęcia. Tylko zatem stwierdzenie nieważności aktu, w przeciwieństwie do wprowadzenia zmiany w trybie autokontroli, oznacza utratę mocy obowiązującej zaskarżonego zapisu ze skutkiem *ex tunc*. Dopiero w tej sytuacji zniesione będą skutki prawne wywołane nieważnymi zapisami w uchwale. Nie można więc uznać, że uchwała zmieniająca zaskarżoną uchwałę uwzględnia skargę Wojewody. W związku z powyższym rozpoznanie skargi (zgodnie ze stanowiskiem Wojewody, wyrażonym w piśmie z dnia 31 października 2012 r.) jest nadal zasadne i celowe.

Z podanych wyżej przyczyn, ponieważ wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe wykazało naruszenie prawa w niej opisane, stosownie do art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało stwierdzić ich nieważność.