



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 września 2014 r.

Poz. 3888

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 280/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Marcin Miemieć

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 4 lipca 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XLIII/363/14
w przedmiocie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg dla
których zarządcą jest Gmina Oborniki Śląskie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. zwanej dalej u.s.g.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. dalej w skrócie p.p.s.a.) zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr XLIII/363/14 z dnia 30 stycznia 2014 roku w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg dla których zarządcą jest Gmina Oborniki Śląskie, domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm. zwanej dalej w skrócie u.d.p.) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.). W skardze Wojewoda Dolnośląski przywołał treść siedmiu z dziewięciu paragrafów sprornej uchwały uzasadniając powyższe zarzuty.

W odpowiedzi na skargę organ gminy uznał ją za zasadną i wyjaśnił, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich we własnym zakresie usunęła wskazane przez Wojewodę Dolnośląskiego nieprawidłowości i w dniu 24 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg dla których zarządcą jest Gmina Oborniki Śląskie, w której wykreślono nieprawidłowości wskazane przez organ nadzoru. Organ Gminy wniósł o umorzenie postępowania, gdyż dalsze jego prowadzenie uznał za bezprzedmiotowe.

Wojewoda Dolnośląski w piśmie z dnia 26 maja 2014 r. podtrzymał skargę i wskazał, że z uwagi na treść art. 60 p.p.s.a cofnięcie skargi byłoby niedopuszczalne. Organ Nadzoru wyjaśnił, że na podstawie zaskarżonych paragrafów uchylonej uchwały zostały wydane trzydzieści trzy decyzje, wszystkie dotyczące zajęcia pasa drogowego w terenie zabudowanym. Z tego powodu uzasadnionym jest podtrzymanie skargi ze względu na różnicę skutków jakie niesie za sobą uchylenie kwestionowanych zapisów przez Radę Gminy i skutków orzeczenia Sądu.

Wojewódzki sąd Administracyjny przyjął 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 zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej także p.p.s.a).

Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawy, materialnoprawny lub procesowoprawy charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Ustalenie treści tych pojęć musi więc nastąpić poprzez wykorzystanie dorobku doktryny i orzecznictwa, gdyż podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy takie naruszenie jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia

uchwały (por. B. Adamiak "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego", ST 97/4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05 stwierdził, że kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenia prawa należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem rozstrzygnięcia organu nadzorczego aktu organu gminy.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g. W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 – dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji zgodnie z art. 93 cytowanej ustawy zaskarżył uchwałę Rady Miasta do Sądu Administracyjnego.

Biorąc pod uwagę wniosek Organu Gminy o umorzenie postępowania wobec uznania zarzutów skargi należy wskazać, że uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego. Stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny powoduje, że od samego początku uchwalenia ten akt nie wywoływał skutku prawnego, nie kształtował uprawnień czy obowiązków. Natomiast uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, tym samym pozostawiając w mocy skutki prawne powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia uchylenia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 1149224).

Uwzględniając przytoczone wyżej zasady kontroli sądownoadministracyjnej, w ocenie Sądu, skarga zasługiwała na uwzględnienie i Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w niej zawarte. Organ Nadzoru stwierdził, że zarówno w § 2 ust. 1 i 2, § 3 pkt 1 i 2, § 4 oraz § 5 spornej uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich zróżnicowała wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych ze względu na to, czy pas drogowy znajduje się w terenie zabudowanym, czy też poza takim terenem. Natomiast takie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Wojewoda słusznie wskazał, że przepis art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie przyznaje radzie gminy upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na rodzaj terenu, przez który przebiega pas drogowy. Artykuł 40 ust. 9 ustawy dopuszcza bowiem różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wyłącznie z uwzględnieniem: 1) kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, 2) rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, 3) procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, 4) rodzaju zajęcia pasa drogowego, 5) rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Powołany przepis w sposób enumeratywny wymienia czynniki, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Sąd zgadza się ze stanowiskiem Organu Nadzoru, że enumeratywny katalog wyżej wskazanych czynników oznacza, że rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie, czynników. Niewątpliwie wykazane w § 2 ust. 1 i 2, § 3 pkt 1 i 2, § 4 oraz § 5 uchwały naruszenia uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Zgodnie z art. 40 ust 3 ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, natomiast pozostawienie przepisów przedmiotowej uchwały, w sytuacji, w której zapisy § 2 ust. 1 i 2, § 4 i § 5 uchwały przestały obowiązywać ze względu na istotne naruszenie art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy skutkowałoby tym, iż przedmiotowa uchwała nie zawierałaby opłat za: prowadzenie robót w pasie drogowym; - umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; - zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w innych celach niż wymienione w pkt 1-3 art. 40 ust. 2 ustawy i w efekcie stanowiłaby niepełną realizację kompetencji Rady do ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego.

Sąd podziela również pogląd i argumentację Organu Nadzoru, że przepisy ujęte w § 6 ust. 1, 2 i 3 uchwały wykraczają poza upoważnienie normy kompetencyjnej określonej w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Nie dotyczą bowiem wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Gmina Oborniki Śląskie, nadto dotyczą materii spraw, które zostały już uregulowane mocą ustawy o drogach publicznych, tym samym Rada Miejska nie mogła ponownie rozstrzygać w tym zakresie. I tak w § 6 ust. 1 uchwały uregulowano sposób w jaki pobiera się opłatę

w sytuacji zajęcia pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m^2 (przepis ten nie ustala więc wysokości stawki opłaty za zajęcie 1 m^2 pasa drogowego). Dokonano tego, pomimo braku kompetencji po stronie Rady Miejskiej, wykraczając tym samym poza zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych upoważnienie, nadto o tym jak należy traktować zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m^2 rozstrzyga sama ustawa. Dodatkowo, zgodzić się należy z Wojewodą, że, zapis § 6 ust. 2 uchwały sformułowany jest w sposób generalny, bez odniesienia do konkretnego celu zajęcia pasa drogowego, tym samym zapis uchwały modyfikuje zatem treść art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Zgodzić się należy z Wojewodą, że stanowi to istotne naruszenie prawa. Dodatkowo wskazać trzeba, iż powołany w podstawie prawnej uchwały przepis ustawy nie upoważnia do regulowania przez Radę Miejską kwestii związanej z tym, jak należy traktować zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny. Aprobata wymaga również stanowisko Organu nadzoru, że regulacja zawarta w zdaniu pierwszym § 6 ust. 3 spornej uchwały narusza w sposób istotny art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 2 i ust. 5 oraz ust. 11 u.d.p. w zw. z art. 110 i art. 112 Kodeksu cywilnego. Nadto regulacja zawarta w zdaniu drugim § 6 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Wojewoda słusznie wskazał, że w § 7 uchwały określono, na zasadzie odwołania do innych przepisów uchwały, stosowne stawki opłat dla Urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i zgodzić się trzeba z Organem Nadzoru, że urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne należy niewątpliwie zaliczyć do urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych czyli stawki opłat dla urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ujęte w § 7 uchwały powinny być ustalane wyłącznie na podstawie § 3 uchwały, który ustala wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m^2 powierzchni jezdni pasa drogowego dróg gminnych w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Tym samym Sąd podziela stanowisko Wojewody, że niewłaściwe jest więc zamieszczenie w treści § 7 uchwały odwołania, które w stosunku do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nakazuje stosowanie stawek ujętych w § 2 uchwały. Paragraf 2 uchwały ustala bowiem wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m^2 powierzchni jezdni pasa drogowego dróg gminnych w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o drogach publicznych, w związku z czym nie może mieć zastosowania również do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, dla których wysokość wskazanych stawek opłat określana może być wyłącznie na podstawie § 3 uchwały. Jest to istotne ze względu na fakt odmiennego ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4 oraz w celu określonym w ust. 2 pkt 2 art. 40 ustawy o drogach publicznych. Stwierdzić więc trzeba, za Wojewodą Dolnośląskim, że pozostawienie w treści § 7 uchwały możliwości zastosowania, przy ustalaniu wysokości stawek opłat dla urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, również przepisu § 2 uchwały, prowadziłoby do naliczenia opłaty w sposób sprzeczny z normą ustawową.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości.