



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4024

### WYROK NR SYGN. AKT III SA WR 379/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Asesor WSA

Barbara Ciołek  
Magdalena Jankowska-Szostak (spr.)  
Dominik Dymitruk

Protokolant

specjalista Ewa Zawal

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 14 marca 2024 r.  
sprawy ze skargi Gminy Ścinawa  
na § 2 uchwały Rady Powiatu Lubińskiego  
z dnia 25 sierpnia 2022 r. nr XLVI/364/2022  
w przedmiocie zmiany uchwały nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia  
20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa  
drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim

**1. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały;**

**2. zasądza od Powiatu Lubińskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi z 10 października 2023 r. wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przez Gminę Ścinawa (zwanej dalej: Skarżącym, Stroną) jest uchwała Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r., nr XLVI/364/2022 zmieniająca uchwałę nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim (zwanej dalej: uchwałą z 25 sierpnia 2022 r.). Publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego 29 sierpnia 2022 r. pod poz. 4171.

W § 1 uchwały z 25 sierpnia 2022 r. Rada Powiatu Lubińskiego wskazała, że w uchwale nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim wprowadza się następujące zmiany: 1. § 3 ust. 1 lit. a) otrzymuje brzmienie: „a) kanalizacji sanitarnej i wodociągowej – 30,00 zł”. Nadto § 2 tej uchwały stanowi, że: „Do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją administracyjną przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały stosuje się przepisy uchwały nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim.” Zgodnie z § 3 Rada Powiatu powierzyła wykonanie uchwały Zarządowi Powiatu. Z treści § 4 wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Strona zaskarżyła § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r., zarzucając naruszenie:

- 1) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693), zwanej dalej u.d.p., poprzez naruszenie zasady równości wobec prawa w sytuacji kierowania się przez organ prawotwórczy wyłącznie instrumentalnymi i jednostkowo zorientowanymi podstawami tworzenia prawa powszechnie obowiązującego, w przedmiotowej materii;
- 2) art. 2 Konstytucji RP w związku z „Zasadami techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej: „Zasadami techniki prawodawczej” - poprzez naruszenie konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, odpowiednio w zakresie: określoności przepisów prawa w związku z „rudymenarnymi kanonami techniki prawodawczej” co nakazuje tworzenie norm prawnych, tak aby były jasne i zrozumiałe, a redakcja przepisów prawnych niewymagająca skomplikowanej wykładni i dająca adresatom tych norm poczucie bezpieczeństwa, wykluczające dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji oraz uzasadnienia aktu w sposób logicznie spójny z jego rozstrzygnięciem, a nie sprzeczny i wykluczający się, w szczególności w sytuacji, gdy organ powiatu – na podstawie upoważnienia ustawowego – nakłada także na obywateli określony obowiązek o charakterze fiskalnym (w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi powiatu margines swobody), to niezbędne jest wskazanie przez organ prawotwórczy argumentów, odwołujących się do kryteriów ustawowych, przemawiających za przyjęciem konkretnych rozwiązań, w tym przypadku wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego;
- 3) art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107), zwanej dalej: u.s.p., w związku z art. 40 ust. 8 u.d.p., poprzez uchwalenie normy indywidualnej i skonkretyzowanej obejmującej sytuację prawną jedynie jednego podmiotu jakim jest Gmina Ścinawa, a nie normy generalnej i abstrakcyjnej;
- 4) art. 40 ust. 1 u.s.p. w związku z art. 40 ust. 8 i ust. 11 oraz 12 u.d.p., poprzez przekroczenie ustawowego uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego na obszarze powiatu i zmodyfikowanie reguł wynikających z ustawy o drogach publicznych, w szczególności art. 40 ust. 11 i 12 u.d.p. zasad ustalania opłat przez zarządcę drogi jako organ właściwy w zakresie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej wyznaczony rzeczowo i kompetencyjnie przez ustawodawcę w art. 40 tej ustawy;
- 5) art. 40 ust. 9 u.d.p. w związku z art. 40 ust. 8 u.d.p., poprzez przekroczenie pewnego zakresu swobody w odniesieniu do ustalania wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego i wprowadzenie niemającego oparcia w przepisach ustawowych kryterium czasowo-podmiotowego różnicowania tych stawek;

6) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej: u.o.a.n., w związku z § 45 i § 143 Zasad techniki prawodawczej, poprzez określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego w sposób budzący wątpliwości i uzależniony od zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Skarżący mając na uwadze podniesione zarzuty oraz argumenty przedstawione na ich poparcie wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 uchwały.

Strona szeroko uzasadniła prezentowane w sprawie stanowisko.

W odpowiedzi na skargę z dnia 26 października 2023 r. Rada Powiatu Lubińskiego wniosła o jej oddalenie w całości, obciążenie Skarżącego kosztami postępowania oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. W uzasadnieniu organ przywołał treść przepisów określonych w Zasadach techniki prawodawczej oraz poglądy doktryny odnośnie przepisów przejściowych, wskazując na obowiązek umieszczenia w podjętej uchwale zapisów o charakterze intertemporalnym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), zwanej dalej jako p.p.s.a., sądy administracyjne właściwe są w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Sąd administracyjny dokonuje wskazanej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. wskazana kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy, zaś sąd administracyjny orzekając w jej granicach, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis ten należy stosować wraz z art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym uchwały organu powiatu sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1), w przypadku zaś nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryterium Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zaskarżona uchwała Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego ma charakter aktu prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej,

na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym na podstawie upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Podkreślić należy, że w przypadku aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli odpowiada przepisom prawa upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stwierdzić należy zatem, że organ uchwałodawczy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej, czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym i ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W rozpoznawanej sprawie przywołaną przez uchwałodawcę postawą prawną aktu prawa miejscowego były przepisy ustawy o samorządzie powiatowym: art. 12 pkt 11, art. 40 i art. 42 oraz art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym od 29 czerwca 2022 r. do 11 sierpnia 2022 r.). W konsekwencji treść uchwały z 25 sierpnia 2022 r. powinna być zgodna z przepisami zawartymi w tych ustawach.

Celem zaskarżonej uchwały z 25 sierpnia 2022 r. co wynika z treści jej § 1 oraz uzasadnienia tego aktu było dokonanie zmiany rocznej stawki opłaty na 1 metr kwadratowy pasa drogowego drogi powiatowej zajętej przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia w pasie drogowym lub drogowym obiekcie inżynierskim z wyjątkiem obiektów mostowych - kanalizacji sanitarnej i wodociągowej ze 150 zł na 30 zł. Tak znaczącego obniżenia tej stawki uchwałodawcy dokonali biorąc pod uwagę interes społeczny mieszkańców powiatu. Z treści uzasadnienia tej uchwały, wynika bowiem, że cyt.: „Zarówno Radni Rady Miejskiej w Ścinawie jak i Radni Rady Powiatu Lubińskiego w swych wnioskach i apelach podnieśli kwestię podwyżki cen za odbiór ścieków, którymi obciążeni zostaną mieszkańcy Powiatu Lubińskiego. Biorąc powyższe pod uwagę oraz ważny interes społeczny, jakim są budowy sieci wodno - kanalizacyjnych na terenie powiatu lubińskiego, zasadne jest podjęcie uchwały zmieniającej stawkę za ich umieszczenie w pasach dróg powiatowych”.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 8 u.d.p. 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. 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, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

Podkreślenia jednak wymaga, że w myśl art. 40 ust. 9 u.d.p. 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.

Biorąc pod uwagę zacytowane regulacje zgodzić się należy, że ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w odniesieniu do ustalania wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego, granice tej swobody wyznaczają jednak dwa elementy: maksymalna wysokość stawki określona w przepisach (art. 40 ust. 8 u.d.p.) oraz konieczność uwzględnienia

enumeratywnie wymienionych kryteriów określonych w art. 40 ust. 9 u.d.p. Przy czym zaznaczyć należy, że wyliczenie zawarte w art. 40 ust. 9 u.d.p. ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada powiatu nie może brać pod uwagę przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego innych kryteriów, niż wymienione wprost w treści przedmiotowej regulacji.

W świetle powyższych rozważań należy ocenić zaskarżony przepis przejściowy ujęty w § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r. zgodnie, z którym cyt.: „Do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją administracyjną przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały stosuje się przepisy uchwały nr XX/152/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w powiecie lubińskim”, za nieważny.

W opinii Sądu zaskarżona regulacja podważyła cel uchwały Rady Powiatu Lubińskiego z 25 sierpnia 2022 r. i spowodowała, że w tym samym czasie, na tym samym terenie, nawet wobec tych samych podmiotów będą obowiązywać diametralnie różne stawki za udzielenie identycznego rodzaju zezwolenia za zajęcie pasa drogowego.

Ponadto biorąc pod uwagę prawną podstawę dla uchwalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego znajdujących się w art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p., trudno nie zauważyć braku konsekwencji uchwałodawcy. O ile więc Rada Powiatu przyjęła, że kwota 30 zł za metr kwadratowy spornej opłaty za zajęcie pasa drogowego spełnia wymienione w art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p. warunki, to rodzi się pytanie na jakiej zasadzie obowiązująca wobec podmiotów, które znajdują się w sytuacji opisane w § 2 zaskarżonej uchwały stawka 200 zł spełnia te same warunki. W konsekwencji, w opinii Sądu, tak sformułowana regulacja prawna powoduje zróżnicowanie stawki o pozaustawowe kryteria. Zgodzić się w tym miejscu należy ze stanowiskiem Skarżącego, że Rada Powiatu Lubińskiego, (jako organ prawotwórczy) nie mogła wprowadzać różnych wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na kryterium czasowo – podmiotowe tj. w zależności od tego kiedy nastąpi wszczęcie hipotetycznego indywidualnego postępowania administracyjnego i kiedy hipotetyczny organ wyda decyzję administracyjną, która ponadto musi mieć charakter decyzji ostatecznej - a taki właśnie skutek wywoływała treść § 2 uchwały. Tym samym zgodzić się należy, że zaskarżony § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r. narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto dokonując oceny zaskarżonego paragrafu drugiego Sąd wziął pod uwagę treść § 30 oraz § 31 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej i stwierdził, że treść § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r. nie jest wystarczająco czytelna, co może spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej nawet pomiędzy podmiotami, które teoretycznie spełniają przesłanki ujęte w § 2 tej uchwały. Sporny przepis odwołuje się bowiem do nieoznaczonych przedmiotowo postępowań administracyjnych, ponadto poza zakresem spornego § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r. pozostały sprawy zakończone ugodą, czy postanowieniem.

Unormowania zawarte w § 2 zaskarżonej uchwały dyskwalifikują zatem tę regulację jako niezgodną z art. 40 ust. 9 u.d.p. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem przekraczać upoważnień ustawowych, zaś akt niższy rangą niż ustawa nie może bez upoważnienia ustawowego wprowadzać pojęć nieprecyzyjnych bądź dookreślających znaczenia określeń ustawowych. Treść powołanych przepisów ustawy o drogach publicznych nie upoważniała bowiem Rady Powiatu Lubińskiego do wprowadzenia do uchwały pojęć z nimi sprzecznych. W ocenie Sądu w tym zakresie doszło do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez Radę Powiatu, a tym samym do istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 2 uchwały z 25 sierpnia 2022 r., o czym orzeczono jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O należnych skarżącemu kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2 wyroku na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na zasądzoną kwotę składa się opłata uiszczona tytułem wpisu od skargi (300 zł), wynagrodzenie pełnomocnika w osobie radcy prawnego (480 zł - ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935) oraz opłata skarbową od udzielonego pełnomocnictwa (17 zł).