

Dnia 15 marca 2022 r.
Sygn. akt II SA/OI 80/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wójt Gminy Gronowo Elbląskie

ePUAP:/UG_Gronowo_Elblaskie/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 marca 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza - jako stronie - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 3 marca 2022 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.



POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.

4. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3, są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>

POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORECZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie

¹ „Art 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

- zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
 5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
 6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
 7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z zadaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Katarzyna Matczak (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
	sędzia WSA Adam Matuszak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 3 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Elblągu

na uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie

z dnia 30 grudnia 2014 r., nr III/19/2014

w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg

- I. stwierdza nieważność w zakresie § 1 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza nieważność pkt 2, pkt 5, pkt 6, pkt 8 Załącznika Nr 1 do zaskarżonej uchwały;
- III. stwierdza nieważność Załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały.



[Handwritten signature]

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Gminy Gronowo Elbląskie podjęła uchwałę Nr III/19/2014 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (dalej jako: „uchwała”).

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), dalej jako: „u.s.g.” oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), dalej jako: „u.d.p.” W uchwale w § 1 ust. 1 ustalono wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Gronowo Elbląskie, zgodnie z Załącznikiem nr 1 do uchwały, w § 1 ust. 2 przewidziano stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Gronowo Elbląskie w związku z prowadzeniem robót drogowych, czy umieszczeniem urządzeń infrastruktury „ostatniej mili”, zgodnie z Załącznikiem nr 2 do uchwały, zaś w § 1 ust. 3 zdefiniowano pojęcie infrastruktury „ostatniej mili”, orzeczono o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały Nr III/26/07 z dnia 28 lutego 2007 r. w § 2, przewidziano regulację międzyczasową w § 3, powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Gronowo Elbląskie w § 4 oraz określono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko - Mazurskiego w § 5. Uchwała ogłoszona została w Dzienniku Województwa Warmińsko - Mazurskiego z dnia 6 lutego 2015 r. pod poz. 561.

W skardze z dnia 21 grudnia 2021 r. Prokurator Rejonowy w Elblągu (dalej jako: „Prokurator”, „Skarżący”) wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 2 i 3 oraz załącznika Nr 1 i Nr 2 do ww. uchwały. Przepisom powyższym zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), dalej jako: „Z.t.p.” poprzez:

1. rozszerzenie w § 1 ust. 2 lit. a - c uchwały zakresu przedmiotowego czynności objętych stawkami opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg poprzez określenie, iż dotyczą również infrastruktury „ostatniej mili”, co stanowi zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego, będący aktem prawnym niższego rzędu, bez upoważnienia ustawowego;

2. określenie w § 1 ust. 3 uchwały definicji legalnej „infrastruktury ostatniej „mili”, co stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej dla konstruowania definicji legalnych;
3. określenie w pkt 1 Załącznika Nr 2 do uchwały opłat za jeden dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym dotyczących infrastruktury „ostatniej mili”, pomimo braku ustawowego upoważnienia do stanowienia tego typu opłaty;
4. określenie w Załączniku Nr 1 do uchwały wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego uzależnionych od położenia drogi publicznej w obszarze zabudowanym lub poza obszarem zabudowanym, co nie znajduje uzasadnienia prawnego w regulacji wynikającej z art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p.;
5. określenie w ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały opłat za jeden dzień zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, będących infrastrukturą „ostatniej mili” za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomemu obiektu budowlanego oraz ust. 3 ww. Załącznika rocznej stawki opłaty za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia za umieszczenie na drogowym obiekcie inżynierskim urządzenia infrastruktury „ostatniej mili”, pomimo braku ustawowego upoważnienia na ustanowienie tego typu opłat;
6. przekroczenie granic upoważnienia ustawowego poprzez wskazanie w ust. 5 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz w ust. 5 i 6 Załącznika Nr 2 do uchwały, że „roczne stawki opłat obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym” i „za umieszczenie urządzenia na okres krótszy niż rok wysokość opłaty obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”, wbrew regulacji art. 40 ust. 5 u.d.p. w zw. z art. 2 pkt 2 u.d.p.;
7. przekroczenie granic upoważnienia ustawowego poprzez powtórzenie w ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz w ust. 8 Załącznika Nr 2 do uchwały, że „za zajęcie pasa drogowego o powierzchni rzutu poziomego poniżej 1 m² pobiera się opłatę jak za 1 m²” w sytuacji, gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w art. 40 ust. 10 u.d.p.

W motywach uzasadnienia wyjaśniono, że stosownie do treści § 143 Z.t.p. w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie materię przekazaną ustawą upoważniającą dany organ.

Tymczasem w zakwestionowanej regulacji lokalny prawodawca zróżnicował wysokość stawek opłat od kryterium, które nie zostało uregulowane w ustawie upoważniającej. Nadto w licznych wyżej wskazanych przypadkach z przekroczeniem upoważnienia ustawowego dokonano uregulowania materii przewidzianej już w ustawie, jak też dokonano zdefiniowania pojęcia infrastruktury „ostatniej mili”, do czego organ nie był upoważniony, jak też do różnicowania wysokości opłat z uwagi na takie urządzenia infrastruktury „ostatniej mili”.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Gronowo Elbląskie wniosła o jej oddalenie jako nieuzasadnionej. Podniesiono, że jedynymi kryteriami którymi kierowała się Rada podczas uchwalania wskazanej regulacji były kryteria określone w art. 40 ust. 9 u.d.p. oraz art. 40 ust. 8 tej ustawy. Ta regulacja upoważniła Radę także do zróżnicowania stawek dla urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej „ostatniej mili”, przy czym odniesienie się do przepisów art. 2 pkt 8 i art. 2 pkt 50 ustawy Prawo telekomunikacyjne nie jest konstruowaniem definicji legalnej, jak brzmi zarzut, lecz jedynie opisem tego rodzaju urządzenia. Podzielono jedynie zarzut skargi odnośnie do zróżnicowania wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na położenie drogi w obszarze zabudowanym lub też poza obszarem zabudowanym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) dalej jako: „p.p.s.a.”, wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie, między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W tym miejscu należy wskazać, że złożona w niniejszej sprawie skarga została przez Sąd rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a., który stanowi, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożonym wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W niniejszej sprawie wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie

uproszczonym został zawarty w piśmie procesowym Prokuratora z dnia 02.02.2022 r., jak też pismem procesowym z dnia 07.02.2022 r. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie złożył wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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. Po tym terminie uprawnionym do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 p.p.s.a., jest sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. W świetle treści art. 52 § 1 p.p.s.a. prokurator jest podmiotem uprawnionym.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę, stwierdza nieważność zaskarżonego aktu w całości lub w części. 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 lub przepisach szczególnych. W ustawie o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą powstać przy uchwalaniu aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). W doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W związku z powyższym, w przypadku aktów wydawanych przez jednostki 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 wszedł do obrotu prawnego zgodnie z wymaganą procedurą

i odpowiada przepisom prawa upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe 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. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wydawane w ramach upoważnienia ustawowego (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych na terenie danej gminy.

Odnosząc powyższe rozważania do zaskarżonej uchwały Sąd uznał, że skarga Prokuratora zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia skarżonej uchwały, 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

Sygn. akt II SA/OI 80/22

przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł.

Stosownie do 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.

Powyższy przepis wprowadził możliwość różnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (por. wyroki NSA: z 8 maja 2015r. sygn. akt II GSK 1017/14, z 13 maja 2015 r. sygn. akt II GSK 681/14, z 14 stycznia 2016r. sygn. akt II GSK 2693/14, z 13 września 2016 r. sygn. akt II GSK 649/15 i z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II GSK 1063/17, z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1000/20, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej; CBOSA).

W szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się i skład orzekający w niniejszej sprawie stanowisko to podziela, że nie można wprowadzać różnych wysokości stawek z uwagi na kryterium podmiotowe, tj. w zależności kto urządzenie umieszcza, finansuje lub komu ma służyć, czy inne kryteria, odnoszące się do funkcji urządzeń (por. wyroki: WSA w Białymstoku z 25 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 121/20; WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2019r. sygn. akt II SA/OI 471/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 stycznia 2017r., sygn. akt II SA/Go 956/16, CBOSA). Tylko w przypadku obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustawodawca przewidział preferencyjne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, jednak uprawnienie takie zostało przewidziane dopiero ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019r. poz. 1815) i obowiązuje od 25 października 2019 r., zatem w dacie podejmowania skarżonej uchwały brak było podstawy prawnej do różnicowania wysokości stawek opłat z uwagi na takie urządzenia infrastruktury technicznej, a w szczególności infrastruktury „ostatniej mili”. Poza tym, opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń o podobnym charakterze nie powinny być różne (tak NSA w wyroku z 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, dostępny CBOSA). O ile zatem możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8

i 9 u.d.p. nie jest co do zasady kwestionowana w orzecznictwie, to różnicowanie to może się opierać wyłącznie na kryterium rodzaju urządzenia, rodzaju zajęcia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących, czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego.

Za nieuprawnione należało zatem uznać te zapisy skarżonej uchwały tj. § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały, jak też Załącznik Nr 2 do uchwały, w których zostały ustalone odrębne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Gmina Gronowo Elbląskie, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg w celu: prowadzenia w pasie drogowym robót drogowych dotyczących infrastruktury „ostatniej mili”, umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, będących infrastrukturą „ostatniej mili”, oraz umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, będących infrastrukturą „ostatniej mili”. W uchwale zamieszczono także definicję infrastruktury „ostatniej mili”. W odpowiedzi na skargę Gmina wyjaśniła, że wprowadzając inne stawki dla urządzeń infrastruktury „ostatniej mili” kierowała się upoważnieniem art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p., i tylko z uwagi na te kryteria uchwaliła inne stawki dla urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej „ostatniej mili”.

W ocenie sądu zaskarżone zapisy uchwały różnicujące wysokość opłat za zajęcie pasa drogowego na potrzeby infrastruktury „ostatniej mili” w sposób ewidentny wykraczają poza kryteria ustawowe zawarte w art. 40 ust. 9 u.d.p. Ustalono bowiem preferencyjne stawki za zajęcie pasa drogowego przez infrastrukturę telekomunikacyjną „ostatniej mili”, która to realizowana jest w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Dokonując natomiast takiego rozróżnienia na infrastrukturę telekomunikacyjną oraz infrastrukturę telekomunikacyjną „ostatniej mili”, przyznano tej ostatniej znaczne preferencje w zakresie ponoszenia opłat związanych z umieszczeniem faktycznie tej samej rodzajowo infrastruktury w pasie drogowym, co nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 9 u.d.p., gdyż takiego kryterium przepis ten nie zawiera.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednoznacznie, co zostało już wskazane wyżej, że nie można wprowadzać różnych wysokości stawek stosując kryterium podmiotowe, tj. w zależności, kto urządzenie umieszcza lub inne kryteria, odnoszące się do funkcji, rodzaju substancji przemieszczanej danym przewodem, czy też okresu umieszczenia urządzenia w pasie drogowym (por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2019 r. sygn.akt II SA/OI 471/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 956/16, dostępne CBOSA). Przepis art. 40

ust. 9 u.d.p. zawiera zamknięty katalog okoliczności, które mogą być uwzględniane przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogi gminnej. W konsekwencji opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych o podobnym charakterze nie powinny być różne, ponieważ poza podobieństwem konstrukcyjnym (rodzajowym) pełnią one identyczne cele, a mianowicie służą zaspokajaniu potrzeb publicznych (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r. sygn. akt II GSK 649/15, dostępny w CBOSA). Za nieuprawnione należy przyjąć zróżnicowanie wysokości stawek w odniesieniu do urządzeń tego samego rodzaju, a tym bardziej w zależności od podmiotu zarządzającego, czy właściciela urządzeń tego samego rodzaju. Podzielając powyższe poglądy za niedopuszczalne należało uznać zróżnicowanie stawek poprzez wprowadzenie dodatkowego kryterium nieznanego w ustawie. Ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p. przyjął, że możliwe jest to tylko ze względu na rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Nie można więc w odniesieniu do tego samego rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego ustalać różnych stawek opłat. W rzeczonej zaś sprawie, w uchwale Rada dokonała w istocie takiego zróżnicowania. Wprowadzono bowiem preferencyjną stawkę opłaty względem tego samego urządzenia infrastruktury technicznej, tylko w zależności, czy dotyczy ono infrastruktury „ostatniej mili”, czy też nie. Takie rozróżnienie skutkuje, że za te same rodzajowo urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej można ponosić różne stawki opłaty. Tego rodzaju zróżnicowanie jest zaś niedopuszczalne i wychodzi poza delegację ustawową. Także brak jest podstaw, do określania rodzajowo urządzenia za urządzenie „ostatniej mili”, które to pojęcie zostało zdefiniowane w § 1 ust. 3 uchwały. Stwierdzone wykroczenie przez lokalnego prawodawcę poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wskazanych wyżej zapisów uchwały.

Za nieuprawnione należy uznać także przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do tego czy umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami, umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z zarządzaniem drogami, umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, umieszczenie obiektów budowlanych, infrastruktury telekomunikacyjnej, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam została zróżnicowana w zależności od tego czy zajęcie pasa drogowego następuje na obszarze zabudowanym, czy też poza obszarem zabudowanym – pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały.

W tym zakresie zasadny pozostaje zarzut Prokuratora odnośnie do wadliwości regulacji, w treści której zróżnicowano roczne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego za 1 m² powierzchni pasa drogowego w zależności od lokalizacji urządzenia w pasie drogowym w obszarze zabudowanym lub poza obszarem zabudowanym.

Jak wskazano wyżej jedyne kryteria różnicujące określono w art. 40 ust. 9 u.d.p., gdzie nie wskazano takiej kategorii jak obszar zabudowany, czy też poza obszarem zabudowanym. Wyjście poza upoważnienie ustawowe zawsze stanowi rażące naruszenie prawa, którego efektem pozostaje konieczność wyeliminowania takiej regulacji z porządku prawnego.

Przepis art. 40 ust. 9 u.d.p. nie usprawiedliwia podmiotowego różnicowania opłat, co łączy się również z konstytucyjną zasadą równości podmiotów prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2004r., sygn. akt III SA/Kr 770/04, oraz wyrok WSA w Olsztynie z 8 stycznia 2020r., sygn. II SA/OI 893/20, dostępne w CBOSA).

Za zasadny Sąd uznał również zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego poprzez zapis pkt 5 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 5 i 6 Załącznika Nr 2 do uchwały. Zgodnie z treścią pkt 5 ww. Załącznika Nr 1 i 2 do uchwały roczne stawki opłat obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, zaś za umieszczenie urządzenia na okres krótszy niż rok wysokość opłaty obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczania urządzenia w pasie drogowym (pkt 6 Załącznika Nr 1 i 2 do uchwały). Rację ma bowiem Prokurator podnosząc, że poprzez dodanie w pkt 5 wymienionych załączników wyrażenia "kalendarzowy" doszło do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego.

Z art. 40 ust. 5 u.d.p. wynika, że rada gminy została uprawniona do ustalenia opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym przez okres krótszy niż rok. Delegacja ustawowa nie odnosi się zatem do "roku kalendarzowego" umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lecz jedynie do "roku". Dodanie w pkt 5 Załączników 1 i 2 do uchwały przymiotnika "kalendarzowy" jest posłużeniem się określeniem nieprzewidzianym ustawą upoważniającą. Pojęcie "rok", o którym mowa w art. 40 ust. 5 u.d.p. nie musi odpowiadać pojęciu "rok kalendarzowy", które to pojęcie obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na dzień 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego. Podobnie koniec trwającego rok zajęcia pasa drogowego może nie upływać z końcem roku

Sygn. akt II SA/OI 80/22

kalendarzowego, tj. z dniem 31 grudnia lecz w jego trakcie. Rada Gminy poprzez dodanie wyrażenia "kalendarzowy" wykroczyła zatem poza przyznane jej kompetencje, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r. sygn. akt III SA/Po 274/18; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 października 2010 r. sygn. akt II SA/Go 516/10, w Białymstoku z dnia 6 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 735/20, dostępne w CBOSA).

Natomiast w pkt. 6 Załącznika Nr 1 i Nr 2 do uchwały dokonano powtórzenia regulacji ustawowej, do czego lokalny prawodawca nie został upoważniony.

Odnosnie zaś do zarzutu skargi dotyczącego wadliwości zapisu pkt 8 Załącznika Nr 1 i Nr 2 do uchwały zasługuje on na uwzględnienie, bowiem w pkt 8 zastrzeżono, że za zajęcie pasa drogowego o powierzchni rzutu poziomego poniżej 1 m² pobiera się opłatę jak za 1 m², podczas gdy ustawodawca w art. 40 ust. 10 u.d.p. dokonał zapisu, zgodnie z którym zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² psa drogowego. Zatem Rada w skarżonej uchwale dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej w tym zakresie. Powyższe zaś stanowi wyjście poza granice upoważnienia ustawowego, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością wadliwego przepisu zaskarżonej uchwały (por. wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 października 2010 r. sygn. akt II SA/Go 516/10, w Olsztynie z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/OI 457/20 i z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/OI 494/20, dostępne w CBOSA).

Mając powyższe na uwadze za sprzeczne z przytoczonymi przepisami należy uznać zapisy: § 1 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały, pkt 2, pkt 5, pkt 6 i pkt 8 Załącznika Nr 1 do uchwały, jak też treść całego Załącznika Nr 2 do uchwały, bowiem regulacje w nim zawarte w całości odnoszą się do stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczącego infrastruktury „ostatniej mili”.

Z podanych powyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w sentencji wyroku.



[Handwritten signature]

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP79051288

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD GMINY W GRONOWIE ELBLĄSKIM

Identyfikator adresata: UG_Gronowo_Elblaskie

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W OLSZTYNIE

Identyfikator nadawcy: wsaołsztyń

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2022-03-15T14:26:12.949

Data wytworzenia poświadczenia: 2022-03-15T14:26:12.949

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK114179655

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 114179655

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-e72da91f14a0836e5383c81e378bb3f0 :

referencja ID-2d1df666e2d45fefae9c8156e3889435 : dor%C4

%99czenie%20odpisu%20wyroku%20z%20uzasadnieniem%20-%20W%C3%B3jt%20Gminy%20Gronowo%20Elbl

%C4%85skie.xml

referencja : #xades-id-7e758e80b069f8542f1adfdb83998943