



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 sierpnia 2022 r.

Poz. 2938

WYROK NR I SA/RZ 265/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 czerwca 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący S.NSA Jacek Surmacz, Sędzia WSA Grzegorz Panek /spr./, Sędzia WSA Piotr Popek, Protokolant sekr. sąd. Sabina Długosz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 czerwca 2022 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 27 listopada 2019 r., nr XV/96/2019 w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. użytego w § 2 ust. 2 słowa "kalendarzowy"

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Stalowej Woli wystąpił ze skargą na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 27 listopada 2019 r. nr XV/96/2019 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie gminy Pysznica (Dz. U. W. P. z 24 grudnia 2019 r. poz. 6723), zaskarżając ją w części, w zakresie w jakim w § 2 ust. 2 posłużono się dla określenia okresu "rok" sformułowaniem "rok kalendarzowy". Postanowienie tego przepisu gminnego ma brzmienie: "Roczna stawka opłat określona w ust. 1 obejmuje pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie mostowym. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczania urządzenia w pasie drogowym." W ocenie Prokuratora, treść ww. przepisu skonstruowano w sposób przekraczający delegację ustawową określoną w przepisach art. 40 ust. 5 i 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w której posłużono się pojęciem "roku", a nie "roku kalendarzowego", czym istotnie naruszono art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uchwale pojawiło się określenie, które w ustawie nie występuje, przez co Rada Gminy zmodyfikowała znaczenie pojęcia "rok", jako okresu pobierania opłaty, o jakim którym w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Początek roku kalendarzowego, który zawsze przypada na 1 stycznia, nie musi pokrywać się z początkiem zajęcia pasa drogowego. Powyższe uchybienie świadczy w ocenie Prokuratora o nieważności uchwały we wskazanym zakresie, stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Akty prawa miejscowego powinny być ustalane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Pysznica pozostawił ocenę jej zasadności uznaniu Sądu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga podlegała uwzględnieniu. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Powyższa kontrola, zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.) sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność zaskarżonej

uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem, przy czym podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jest istotność naruszenia prawa. W przypadku bowiem nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 ustawy). Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego, traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego, materialnego oraz procedury podjęcia uchwały, przy czym istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z oczywistych i jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (patrz: wyrok NSA z dnia 5 września 2017 r. I OSK 124/17). Wskazać także należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego uchwalane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Powyższe oznacza, że materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego i musi być zgodna z treścią przepisów ustawy upoważniającej oraz pozostawać w zgodzie z treścią innych ustaw i przepisów wykonawczych. Materia prawa miejscowego może jedynie uzupełniać regulacje ustawowe wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu. Przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, zawsze stanowi istotne naruszenie prawa, nawet wówczas, gdy jest wynikiem błędnej wykładni przepisu upoważniającego lub dążeniem organu stanowiącego do osiągnięcia rezultatów moralnie (społecznie) uzasadnionych. Zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Wskazany przepis w ogóle nie odnosi się do "roku kalendarzowego" umieszczenia urządzenia w pasie drogowym a ogólnie do "roku." Zatem wprowadzenie w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały przymiotnika "kalendarzowy" jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Nieuprawnione jest użycie w uchwale rady gminy pojęcia "rok kalendarzowy", gdyż modyfikuje treść ustawowego pojęcia "rok" jako okresu pobierania opłaty, określonego w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego. Takie stanowisko wyraziły sądy administracyjne: w Poznaniu w wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r. sygn. III SA/Po 274/18, Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 27 października 2010 r. sygn. II SA/Go 516/10, w Białymstoku w wyroku z dnia 29 listopada 2018 r. sygn. II SA/Bk 616/18. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Przepis Konstytucji wyraża normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na określonej normie kompetencyjnej. Akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy. Stwierdzone wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego. Z tych przyczyn na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd skargę uwzględnił, stwierdzając nieważność uchwały Rady Gminy w zaskarżonej części.