

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia 17 marca 2016 r.
Sygn. akt II SA/GI 965/15

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

p. Anadomske
24.03.2016

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze
List polecony
Data wpływu 23-03-2016
Liczba zał. 4
UM.184752.2016

Naczelnik Miasta
23 MAR 2016 23. MAR 2016
Barbara Chodaczek-Sagan
data wpływu 23. 03. 2016
UM-

Prezydent Miasta Gliwice
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 11 marca 2016 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza – jako organowi administracji – odpis wyroku z dnia 10 marca 2016 r. wraz z uzasadnieniem.

SEKRETARZ SĄDU
Marta Zusiak

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. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).
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 albo 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. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).¹

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 WSA/dor.1 – doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.

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 wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Łucja Franciczek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Piotr Broda Sędzia WSA Andrzej Matan
Protokolant	specjalista Małgorzata Orman

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Gliwicach
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 3 czerwca 2004 r. nr XX/528/2004
w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg
publicznych

**stwierdza nieważność § 4 ust. 5 zaskarżonej uchwały - w brzmieniu
obowiązującym od dnia 22 kwietnia 2006 r., określonym w § 1 ust. 2 uchwały
Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 16 lutego 2006 r. nr XXXIX/995/2006.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Zasoń

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Gliwicach uchwałą z dnia 3 czerwca 2004 r. nr XX/528/2004, podjętą na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 839 ze zm.), ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Gliwice. Uchwała ta została opublikowana w Dz. Urzęd. Woj. Śl. z dnia 17 sierpnia 2004 r. Nr 76, poz. 2255. Zmiany uchwały dokonano kolejnymi uchwałami Rady Miasta Gliwice:

- z dnia 8 lipca 2004 r. nr XXI/580/2004,
- z dnia 16 lutego 2006 r. nr XXXIX/995/2006,
- z dnia 26 października 2006 r. nr XLVII/1209/2006,
- z dnia 12 września 2013 r. nr XXXVII/751/2013.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 11 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/GI 199/14 wskutek skargi Prokuratora Okręgowego w Gliwicach, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził nieważność § 4 ust. 3 i 4 oraz § 2 ust. 2 uchwały z dnia 3 czerwca 2004 r., a także § 4 ust. 5 tej uchwały – w brzmieniu obowiązującym do 21 kwietnia 2006 r. W motywach Sąd wskazał na zasadność zarzutu Prokuratora co do braku ustawowych podstaw do podwyższenia o 100% stawki opłaty w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych. Wyjaśniono, że Sąd ograniczył się jednak do stwierdzenia nieważności przepisu w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 kwietnia 2006 r. W tej dacie weszła bowiem w życie uchwała Rady Miejskiej z dnia 16 lutego 2006 r. nr XXXIX/995/2006, której mocą zmienione zostało brzmienie § 4 ust. 5 uchwały pierwotnej.

Następnie obwieszczeniem Rady Miasta Gliwice z dnia 25 września 2014 r. ogłoszono tekst jednolity uchwały z dnia 3 czerwca 2004 r.

Pismem z dnia 8 września 2015 r. Prokurator Okręgowy w Gliwicach wniósł skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 4 ust. 5 – w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 kwietnia 2006 r., określonym w § 1 ust. 2 uchwały zmieniającej z dnia 16 lutego 2006 r. Uchwale w tej części Prokurator zarzucił naruszenie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm., dalej skrótowo u.d.p) oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez zróżnicowanie stawek opłat za zajęcia pasa drogowego pod reklamę w zależności od sposobu oświetlenia

(świetlna/podświetlana), miejsca mocowania źródła światła i kierunku padania snopu światła na powierzchnię ekspozycyjną, w sytuacji gdy taki zapis uchwały wykracza poza wyraźną kompetencję rady gminy, która nie została upoważniona do różnicowania wysokości opłat w odniesieniu do reklam na podstawie innych kryteriów, aniżeli określonych w art. 40 ust. 9 u.d.p.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał także na naruszenie zasad techniki prawodawczej poprzez niewłaściwe oznaczenie jednostki redakcyjnej w uchwale nowelizującej, lecz jego zdaniem, nie ulega wątpliwości, że zmianie uległ § 4 ust. 5 uchwały pierwotnej. Po zacytowaniu treści art. 40 ust. 9 u.d.p., Prokurator powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne, zarzucił sprzeczność z prawem tego typu różnicowania wysokości stawki opłaty oraz konieczność ścisłego i dosłownego stosowania zagadnienia przez organ gminy. Zdaniem Prokuratora, przekroczenie delegacji ustawowej stanowi też istotne naruszenie prawa, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Gliwice wniósł o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Zdaniem organu gminy, przepisy art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p., nie zakazują bowiem różnicowania wysokości opłaty za zajęcia pasa drogowego. W szczególności art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy, pozwala na różnicowanie stawki opłaty ze względu na rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego. Dla poparcia stanowiska odwołano się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II GSK 151/08.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona, a zawarte w niej zarzuty należy w pełni podzielić.

W pierwszym rzędzie wyjaśnić przyjdzie, że skarga jest dopuszczalna, bowiem kwestionowana w części uchwała, a mianowicie § 4 ust. 5 w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 kwietnia 2006 r., nadanych uchwałą zmieniającą z dnia 16 lutego 2006 r., nie była przedmiotem orzekania w przywołanym wyżej wyroku w sprawie II SA/GI 199/14. Z uzasadnienia wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r. wynika jednoznacznie, że Sąd ograniczył się to stwierdzenia nieważności tego przepisu w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 kwietnia 2006 r., kiedy to weszła w życie zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała nowelizująca, aczkolwiek wyraził już wówczas pogląd o braku podstaw ustawowych do podwyższenia o 100% stawki opłaty w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych.

Powyższy pogląd skład orzekający w pełni podzielił. Przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, wyżej powołanej (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.) – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonego aktu i aktualnym, zawiera zamknięty katalog przypadków zezwalających organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. I tak, z mocy tej regulacji przy ustaleniu stawek opłat 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.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt II GSK 1829/13 (LEX nr 1650614), z mocy art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy, dopuszczalne jest zróżnicowanie stawek opłat w zależności od różnic eksponowanych z uwagi na treść prawa budowlanego, a w szczególności w odniesieniu do wymagań dotyczących „urządzenia” lub „obektu budowlanego”.

W związku z tym rozstrzygnięcie sprawy wymaga stwierdzenia, czy reklama świetlna względnie podświetlana, przy wprowadzeniu dodatkowego kryterium w postaci miejsca umocowania źródła światła i kierunku padania snopu światła na powierzchnię eksponującą, stanowi inny rodzaj obiektu budowlanego lub urządzenia niż reklama, zdefiniowana w art. 3 pkt 23 ustawy o drogach publicznych (wg stanu prawnego na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały). Reklamą zgodnie z definicją ustawową był wówczas nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami (z pewnymi wyjątkami, co nie ma znaczenia w niniejszej sprawie). Z kolei ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), zarówno w brzmieniu z daty podjęcia uchwały, jak i obecnie, do kategorii budowlanej, czyli obiektu budowlanego, zalicza jedynie wolno stojąco trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe (art. 3 pkt 3). Instalowanie tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym, nie wymaga pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego). Zatem ustawa –

Prawo budowlane różnicuje wymagania w zakresie reklam z uwagi na sposób połączenia z gruntem, a w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych – w zależności od położenia poza obszarem zabudowanym.

Zdaniem składu orzekającego, oznacza to, że reklama świetlna i podświetlana, nie stanowi innego rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego na gruncie prawa budowlanego, które nie przewiduje żadnych dodatkowych wymagań, różnicujących reklamy. Faktem jest, że § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości opłat za zajęcia pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2014r., poz. 1608), jak i poprzednio obowiązujące akty wykonawcze, wydane na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 40 ust. 7 ustawy o drogach publicznych, przewidywały podwyższenie stawek takich opłat w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych, lecz w przypadku aktu prawa miejscowego nie jest dopuszczalnie posłużenie się analogią z uwagi na odmienną podstawę prawną upoważnienia ustawowego do działania organów samorządu terytorialnego (art. 40 ust. 8 ustawy).

Za niedopuszczalnością zróżnicowania stawek opłat w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych opowiedział się także tutaj Sąd w przywołanym w skardze wyroku w sprawie II SA/GI 214/14.

Odnosząc się zaś do argumentacji Gminy zawartej w odpowiedzi na skargę, stwierdzić należy, że nie wykazano, aby w takim przypadku chodziło o inny rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego. Powołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego opowiada się za możliwością zróżnicowania wysokości stawek opłat w granicach wyznaczonych przepisem art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, jednak nie dotyczy reklam świetlnych i podświetlanych. Stąd też zawartej tam argumentacji nie sposób przenieść wprost na grunt niniejszej sprawy.

Naruszenie prawa, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej, godzi też w konstytucyjne zasady działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz wydawania aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). Przesądza to o zakwalifikowaniu wady prawnej aktu prawa do kategorii istotnego naruszenia, skutkującego nieważnością uchwały w tej części z mocy art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Upływ roku od podjęcia aktu nie stanowi zatem przeszkody prawnej do jego wyeliminowania z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 5 – w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 kwietnia 2006 r. – na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Z mocy art. 152 § 2 tej ustawy, brak podstaw do określenia w orzeczeniu sądu daty utraty mocy prawnej aktu prawa miejscowego, co oznacza, że akt ten nie wywołuje skutków prawnych dopiero od chwili uprawomocnienia się wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Zasoń

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia 18 lipca 2014 r.
Sygn. akt II SA/GI 199/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

2014 07 24
Zastępca Prezydenta Miasta
Piotr Wleczorek

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze

Kontakt osobisty

Data wpływu 23-07-2014



Liczba zał. 1

UM-401932/2014

UPE 7R
22 LIP. 2014

UM Gliwice | VPI

23. 07. 2014

Nr

Prezydent Miasta Gliwice
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 23 czerwca 2014 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza – jako reprezentantowi organu administracji – odpis wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r. wraz z uzasadnieniem.

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Anna Trzuskowska

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. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).
2. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych lub rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (DZ.U. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Ewa Krawczyk
Sędziowie	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska Sędzia WSA Włodzimierz Kubik (spr.)
Protokolant	specjalista Beata Bieroń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 czerwca 2014 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Gliwicach
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 3 czerwca 2004 r. nr XX/528/2004
w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg
publicznych

**stwierdza nieważność § 4 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały oraz § 2 ust. 2 tej
uchwały w brzmieniu obowiązującym do 19 grudnia 2006 roku i jej § 4 ust. 5
w brzmieniu obowiązującym do 21 kwietnia 2006 roku.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Anna Trzaskowska

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Gliwicach w dniu 3 czerwca 2004 r. podjęła uchwałę nr XX/528/2004, w sprawie: *ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Gliwice*. W podstawie prawnej tej uchwały wskazany został art. 40 ust. 8 i 9 w zw. z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm. – dalej zwana u.d.p.) oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Uchwała ta została następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 17 sierpnia 2004 r. Nr 76, poz. 2255).

Pismem z dnia 28 stycznia 2014 r. skargę na tę uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Prokurator Okręgowy w Gliwicach. W skardze domagał się on stwierdzenia nieważności części przepisów zaskarżonej uchwały zawartych w jej § 1, § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 3, ust. 4 i ust. 5.

Organ ochrony prawnej zarzucił, że postanowienia zawarte w § 1 zaskarżonej uchwały zostały przyjęte z naruszeniem przepisów art. 40 ust. 8 u.d.p., art. 7 i art. 94 Konstytucji R.P. oraz § 137 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). Wskazany przepis zaskarżonej uchwały Rada Miejska w sposób niedopuszczalny powtórzyła bowiem regulację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 u.d.p. Organ stanowiący gminy nie został też upoważniony zamieszczenia w zaskarżonej uchwale tego rodzaju postanowień, bowiem udzielone radzie gminy upoważnienie dotyczyło jedynie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego. W § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła natomiast, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień, przez co w ocenie Prokuratora został naruszony art. 40 ust. 8 u.d.p. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji R.P. Taki zapis uchwały wykracza bowiem poza kompetencję rady gminy, która została upoważniona do ustalenia stawek opłat, a nie sposobu ich obliczania. Z kolei § 4 ust. 3, 4 i 5 uchwały narusza w przekonaniu organu nadzoru prawnego art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji R.P. poprzez zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamę w zależności od jej treści i sposobu oświetlenia. Postanowienia te wykraczają poza wyraźną kompetencję rady gminy, bowiem nie została ona upoważniona do rozróżnienia wysokości opłat w odniesieniu do reklam na podstawie

innych kryteriów aniżeli określone w art. 40 ust. 9 u.d.p. Uzasadniając zarzuty skierowane pod adresem zaskarżonej uchwały Prokurator przytoczył brzmienie kwestionowanych przez niego przepisów zawartych w jej tekście pierwotnym. Następnie wskazał, że zaskarżona przez niego uchwała była kilkakrotnie zmieniana. I tak uwzględniając zastrzeżenia Wojewody Śląskiego Rada Miejska w Gliwicach zmieniła brzmienie § 3 tej uchwały skreślając jej ust. 2. Kolejne zmiany tej uchwały miały miejsce w 2006 r., kiedy to uchwałą nr XXXIX/995/2006 z dnia 16 lutego 2006 r., nadane zostało nowe brzmienie § 4 pkt 1 i pkt 5. Uchwałą tę opublikowano w Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2006 r. nr 43, poz. 1226. Natomiast uchwałą nr XLVII/1209/2006 z dnia 26 października 2006 r., nadane zostało nowe brzmienie § 2 uchwały. Ta uchwała zmieniająca została zaś opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 5 grudnia 2006 r. nr 142, poz. 4008. Obie uchwały zmieniające weszły w życie zgodnie z ich postanowieniami po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia.

Rozwijając zarzuty sformułowane w petitum skargi Prokurator podkreślił, że ustawodawstwo wyraźnie limituje kompetencje jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym określających wysokość danin publicznych, do jakich należy zaliczyć opłaty za zajęcie pasa drogowego. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, a także szereg wyroków sądów administracyjnych stwierdził, że prawodawca samorządowy winien działać ściśle w granicach konstytucyjnej zasady praworządności, a jego kompetencje nie mogą być domniemywane, ani wprowadzane w drodze analogii czy wykładni rozszerzającej. Dodał także, że tworzenie prawa miejscowego musi odbywać się także z zachowaniem formalnych reguł techniki prawodawczej. W przekonaniu organu ochrony prawnej Rada Miejska w Gliwicach w uchwale z dnia 3 czerwca 2004 r. w zakresie zamieszczonych w zaskarżonej uchwale postanowień § 1 i § 2 ust. 2 wyraźnie przekroczyła regulacje prawne określone w art. 40 ust.8 u.d.p., które udzielały jej delegacji tylko w zakresie ustalania stawek opłat. W odniesieniu do § 1 uchwały brak było także - w przekonaniu Prokuratora - merytorycznego uzasadnienia do przenoszenia do jej treści wprost przepisów ustawy, co mogłoby prowadzić do wyjątku od zapisów § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Z kolei w przypadku § 2 ust. 2 uchwały przepis ustawowy zawierający delegację dla Rady w żaden sposób nie upoważniał jej do określenia, jak należy traktować zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny. W kwestii nielegalności takiego sposobu ustalania

przedmiotowej opłaty wypowiedziały się już sądy administracyjne, w tym WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r., III SA/Po 555/13 oraz WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 maja 2013 r., II SA/GI 265/12. Podkreślenia też zdaniem Prokuratora wymagało, że w chwili podejmowania przedmiotowej uchwały przepis art. 40 ust. 4 u.d.p. nie zawierał takiego określenia, a został on uzupełniony o taki zapis dopiero w wyniku jego nowelizacji ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 179, poz.1486) , która weszła w życie w dniu 4 października 2005 r.

Zdaniem Prokuratora należało wreszcie podważyć legalność uregulowań zawartych § 4 ust. 3, 4 uchwały, w których przewidziane zostały niższe stawki opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym ze względu na treść tej reklamy oraz § 4 ust. 5 uchwały, w którym opłata ta została podwyższona o 100% w przypadkach reklam świetlnych. Zróżnicowanie tych opłat nie miało bowiem związku z okolicznościami wskazanymi przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 u.d.p. Prokurator zauważył też, że tego rodzaju zróżnicowanie stawek opłat z umieszczenie reklamy w pasie drogowym uznał za sprzeczne z prawem WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r., III SA/Wr 818/10 oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2008 r., VI SA/Wa 1824/07.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Gliwicach, reprezentowana przez Prezydenta Miasta Gliwice, wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Zdaniem Rady wbrew stanowisku Prokuratora powtórzenie w jej uchwale treści ustawy nie pociąga za sobą skutku w postaci nieważności tego aktu. Zwrot zawarty w § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej „*nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń*” oznacza, że nie powinno się stosować takich powtórzeń, nie oznacza to jednak, iż stosować ich nie wolno. Rada stwierdziła następnie, że drugi z postawionych zarzutów dotyczący § 2 ust. 2 uchwały jest bezprzedmiotowy, bowiem zaskarżona uchwała uległa zmianom i aktualnie § 2 ust. 2 uchwały nie reguluje już zajęcia pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny, tylko ustala stawkę za zajęcie 1 m² drogowego z przeznaczeniem na ogródek przydomowy lub zagospodarowanie drobną zielenią w wysokości 0,01 zł za każdy dzień zajęcia. Z ostrożności procesowej organ wskazał też, że ustanawiając, iż zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jako zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień nie stanowiło przekroczenia jego kompetencji. Skoro bowiem uchwała nie przewidywała sytuacji zajęcia pasa drogowego przez okres

krótszy niż 24 godziny, a tylko za jeden dzień zajęcia tego pasa to ustalenie tego w zaskarżonej uchwale stanowiło tylko „*legalne sprecyzowanie woli ustawodawcy*”, a nie jak twierdzi Prokurator wykroczeniem poza wyraźną kompetencję. Rada powołała się także, że przyjęta w uchwale regulacja jest analogiczna jak zawarta w art. 40 ust. 10 u.d.p., w którym to przepisie ustawodawca stwierdził, że zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² jest traktowane jako zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Chybiony wreszcie, zdaniem Rady Miejskiej w Gliwicach, był zarzut dotyczący wykroczenia poza przyznane jej przez ustawodawcę kompetencje do różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamę w zależności od jej treści i sposobu oświetlenia. Uprawnienie dające możliwość różnicowania przedmiotowych stawek opłat należy bowiem wyprowadzić z art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrując skargę Prokuratora Okręgowego w Gliwicach zważył, co następuje:

Skargę należy uznać za częściowo zasadną. W pierwszym rzędzie wskazać należy, że aczkolwiek zaskarżona uchwała była kilkakrotnie zmieniana, w tym zmieniała się systematyka zawartych w niej przepisów to brak jest przeszkód prawnych do orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności części nieobowiązujących już postanowień uchwały. W związku z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn.. akt W 5/94 (OTK 1994 , nr 2, poz. 44) wykształciła się bowiem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyraźna linia orzecznicza, zgodnie z którą uchylenie lub zmiana aktu prawa miejscowego nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi wniesionej na ten akt. Pogląd ten opiera się na przekonaniu, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. W związku z tym wskazuje się, że jeżeli uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, nie przestała mimo jej uchylenia lub zmiany kształtować stosunków prawnych, bądź wywołała trwające nadal skutki prawne albo może znaleźć nadal zastosowanie po utracie przez nią mocy obowiązującej, to jej zaskarżenie do sądu jest dopuszczalne, a prowadzone postępowanie nie jest bezprzedmiotowe. Głównym argumentem przemawiającym za dopuszczalnością kontroli nieobowiązujących już przepisów

zawartych w aktach prawa miejscowego jest różnica w skutkach, jakie niesie za sobą uchylenie takiego aktu czy jego zmiana w porównaniu ze stwierdzeniem jego nieważności. Stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu wywiera skutek „ex nunc”, a w przypadku jego zmiany bądź uchylenia skutek ten jest charakteryzowany jako „ex tunc”.

Zmiany jakie w wyniku kolejnych uchwał wprowadzone zostały do zaskarżonego aktu, w tym także zmiana systematyki wewnętrznej kwestionowanych przez Prokuratora postanowień uchwały pociągnęła jednak za sobą konieczność ograniczenia stwierdzenia nieważności części wskazanych przez Prokuratora postanowień tego aktu do ściśle określonych ram czasowych, w jakich przepisy te obowiązywały w brzmieniu zakwestionowanym w skardze.

Przechodząc po tych niezbędnych ustaleniach wstępnych do szczegółowych rozważań prawnych zgodzić się należy z Prokuratorem Okręgowym w Gliwicach, że Rada Miejska w Gliwicach podejmując w dniu 3 czerwca 2004 r. uchwałę nr XX/528/2004 nie była uprawniona do wprowadzenia do niej regulacji zamieszczonej w jej § 2 ust. 2, zgodnie z którym „*zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień*”. W dacie podejmowania zaskarżonej uchwały stosownie do art. 40 ust. 4 u.d.p. (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086) opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustalało się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego. W przypadkach zaś o jakich jest mowa w ust. 2 pkt 3 tego artykułu przedmiotową opłatę ustalało się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 6 u.d.p.). W przypadku zaś umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 2 u.d.p.) opłatę za zajęcie pasa drogowego w tym celu, ustalało się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i rocznej stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 5 u.d.p.). W dacie podejmowania uchwały żaden z przepisów ustawy nie przewidywał zatem opłaty za zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż dzień czy 24 godziny. Jednocześnie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały został upoważniony w art. 40 ust. 8 u.d.p. do ustalenia 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. Tym samym zgodzić należy się ze skarżącym Prokuratorem, że § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 u.d.p., a także narusza zasadę praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji w zw. z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Okoliczność, że ustawowa regulacja dotycząca przedmiotowych opłat w dacie podejmowania przedmiotowej uchwały zawierała lukę prawną poprzez brak regulacji dotyczącej zajęcia pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny nie dawał Radzie Miejskiej w Gliwicach uprawnienia do uzupełnienia tej luki w drodze aktu niższego rzędu. Niedopuszczalne w szczególności było posłużenie się w tej kwestii analogią z art. 40 ust. 10 u.d.p. Sytuacja ta nie uległa zmianie z dniem 4 października 2005 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1486), którą uzupełniony został przepis art. 40 ust. 4 ustawy poprzez dodanie do niego regulacji stanowiącej, że „zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny traktowane jest jako zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień”. Po wejściu w życie tej noweli brak było w dalszym ciągu podstaw prawnych do zamieszczenia w uchwale tej regulacji i to nie tylko z powodu naruszenia § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w akcie prawa miejscowego przepisu rangi ustawowej, ale także z powodu braku stosownego upoważnienia ustawowego. Z tych powodów należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 grudnia 2006 r., kiedy to weszła w życie uchwała zmieniająca z dnia 26 października 2006 r.

Zasadne były także zarzuty naruszenia art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p., a także art. 7 i art. 94 Konstytucji R.P. poprzez zamieszczenie w zaskarżonej uchwale przepisów § 4 ust. 3, 4 i 5 różnicujących stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam ustalonych w ust. 2 tego paragrafu uchwały. Zgodnie z ostatnio wskazanym przepisem uchwały opłata ta wynosi 1,80 zł za każdy dzień umieszczenia 1 m² reklamy w pasie drogowym. Natomiast w ust. 3 tego paragrafu Rada Miejska w Gliwicach wprowadziła znacznie niższą opłatę, bo

wynoszącą 0,50 zł w przypadku reklamy o powierzchni nie przekraczającej 1 m², umieszczonej nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. W ocenie składu orzekającego wbrew stanowisku Rady Miejskiej zajętego w odpowiedzi na skargę brak jest podstaw prawnych do stwierdzenia, że upoważnienie dla tego rodzaju zróżnicowania opłat należy doszukiwać się w art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p. nakazującym przy ustalaniu stawek opłat uwzględnianie rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Stosownie bowiem do ustawowej definicji zawartej w art. 4 pkt 23 u.d.p. ustawodawca do reklam umieszczonych w pasie drogowym nie zaliczył jedynie nośników informacji wizualnej wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami będących znakami drogowymi lub znakami informującymi o obiektach użyteczności publicznej ustanowionym przez gminę. Z tych samych powodów brak było podstaw do ustalenia przewidzianej w § 4 ust. 4 uchwały stawki opłaty w wysokości 0,10 zł w przypadku reklam zawierających informacje o gminie, powiecie lub województwie w szczególności w postaci tablic, plansz i.t.p. Dodać należy, że stawki opłat ustalone w § 4 ust. 3 i 4 pozostają także w sprzeczności z art. 40 ust. 6 ustawy nakazującym należną opłatę ustalać w zależności od powierzchni, a nie od rodzaju treści reklamy.

Prawidłowo Prokurator Okręgowy w Gliwicach zwrócił także uwagę na brak ustawowych podstaw do przewidzianego w § 4 ust. 5 tekstu pierwotnego uchwały podwyższenia o 100% stawki opłaty przewidzianej w ust. 2 w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych. Sąd ograniczył się jednak do stwierdzenia nieważności tego przepisu w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 kwietnia 2006 r. W tej dacie weszła bowiem w życie uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 16 lutego 2006 r., nr XXXIX/995/2006, której mocą zmienione zostało brzmienie § 4 ust. 5 zaskarżonej uchwały.

W ocenie składu orzekającego za niezasadny należało uznać natomiast zarzut skargi wskazujący na naruszenie art. 40 ust. 8 u.d.p. art. 7 i art. 94 Konstytucji R.P., a także § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w § 1 zaskarżonej uchwały przepisów zawartych w art. 40 ust. 2 u.d.p. W pierwszym rzędzie zauważyć przyjdzie, że wspomniany przepis ustawowy dotyczy rodzajów zezwoleń udzielanych na zajęcie pasa drogowego, a w § 1 uchwały jest mowa o stawkach opłat. Rada Miejska w Gliwicach w przekonaniu Sądu uprawniona była do odwołania się w § 1 zaskarżonej uchwały do treści art. 40 ust. 2 u.d.p. z uwagi na treść art. 40

Sygn. akt II SA/GI 199/14

ust. 9 pkt 4 tej ustawy. Stosownie do tego przepisu stawki opłat za zajęcie pasa drogowego winny bowiem uwzględniać rodzaj zajęcia pasa drogowego. Zatem już tylko z powołanych powodów, a także ze względów związanych z redakcją kontrolowanej uchwały nie tylko dopuszczalne, ale wręcz zasadne było wskazanie w tej uchwale rodzajów zajęcia pasa drogowego wymienionych w art. 40 ust. 2 ustawy, w związku ze zróżnicowaniem wysokości stawek opłat pobieranych z uwagi na różne rodzaje udzielanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Zgodzić się przyjdzie też ze stanowiskiem WSA we Wrocławiu, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyni akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki należy uznać za dopuszczalny (wyrok z dnia 15 marca 2007 r. , II SAWr 521/06, Lex nr 297217).

Przytoczonych powodów Sąd w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. , poz.270 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Anna Trzaskowska