



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

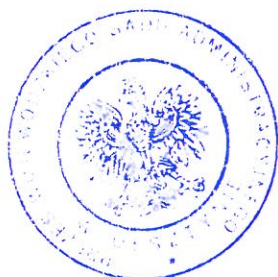
Dnia 17 września 2019 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie	sędzia WSA Adam Matuszak (spr.) sędzia WSA Piotr Chybicki
Protokolant	referent Małgorzata Gaida

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2019 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy
na uchwałę Rady Powiatu w Nidzicy
z dnia 21 grudnia 2012 roku, nr XXIII/183/2012
w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg
powiatowych na terenie Powiatu Nidzickiego zarządzanych przez Powiatowy
Zarząd Dróg w Nidzicy

stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Małgorzata Gaida
Małgorzata Gaida

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XXIII/183/2012 z 21 grudnia 2012 r. Rada Powiatu w Nidzicy ustaliła wysokość stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Nidzickiego zarządzanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Nidzicy.

W złożonej skardze Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nidzicy wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w części dotyczącej § 4 ust. 1 pkt 4 i 5.

Zarzucił, że przepisy te wykraczają poza dozwolone kryteria, określone w art. 40 ust. 9 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068), dalej: u.d.p. Skarżący uznał za niedopuszczalne i dyskryminujące w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP preferowanie w reklamach określonych treści, których następstwem byłaby niższa stawka opłaty określona w § 4 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały oraz różnicowanie stawek ze względu na sposób działania reklamy i w efekcie nieuprawnione podniesienie stawki o 100 % w § 4 ust. pkt 4 zaskarżonej uchwały. Wskazał na naruszenie kwestionowanymi przepisami także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP przez zróżnicowanie stawek opłat za zajęcia pasa drogowego pod reklamę w zależności od sposobu oświetlenia (świetlna/podświetlana) i zawartej treści reklamy, w sytuacji gdy takie zapisy uchwały wykraczają poza kompetencję Rady Powiatu, która nie została upoważniona do zróżnicowania wysokości opłat w odniesieniu do reklam na podstawie innych kryteriów, niż określone w art. 40 ust. 9 u.d.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu wniosła o jej oddalenie. Stwierdziła, że nie można uznać reklamy oświetlonej/podświetlonej za identyczny rodzaj urządzenia. Podniosła, że reklamy świetlne emitują zmienne światło, rozpraszają uwagę i oślepiają kierowców, przez co stanowią zagrożenie dla ruchu pojazdów. Dodała, że na terenie powiatu nidzickiego obecnie nie ma reklam świetlnych, a stan taki jest korzystny dla kierowców, zatem podwyższenie stawek opłat za reklamy oświetlone i podświetlone spełniło swój cel.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., kontrola

Sygn. akt II SA/OI 471/19

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.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorię naruszeń „nieistotnych” (*a contrario* art. 79 ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r., poz. 995, z późn. zm.), tj. w szczególności polegające na: podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszeniu procedury jej uchwalania. Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma przy tym stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Zakwestionowany § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały przewiduje, że za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3 ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego, niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - dla reklam świetlnych i podświetlanych stawkę opłat określoną w § 4 pkt 1 ust. 3 podwyższa się o 100%. W pkt. 5 Rada Powiatu uchwaliła zaś stawkę za 1 m² powierzchni reklamy zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic oraz promujących imprezy sportowe, kulturalno-oświatowe i rekreacyjne organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pożytku publicznego i organizacje społeczne, które wykażą się działalnością non-profit stawka wynosi 0,15 zł/1m²/dzień. Zaznaczyć należy, że pkt. 1-3 przewidują, że stawka ta wynosi 0,50 zł/1m²/dzień za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego przez rzut poziomy obiektu budowlanego oraz 2 zł/1m²/dzień za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego przez rzut poziomy tymczasowego stoiska handlowego i za 1 m² reklamy.

Podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowił art. 40 ust. 8 u.d.p., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala

Sygn. akt II SA/OI 471/19

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.

W ust. 9 art. 40 ustawodawca wskazał kryteria, które organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględnić przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z tym przepisem 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.

Z treści art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p. wynika, że kryteria, które winny zostać uwzględnione przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały, zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Zróżnicowanie wysokości stawek jest zatem możliwe, ale wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów zawartych w cytowanym przepisie. Przepis ten odwołuje się zaś jedynie do rodzaju urządzenia lub rodzaju zajęcia. Z jego treści nie wynika zatem możliwość zastosowania kryterium podmiotowego (w zależności, kto urządzenie umieszcza), przedmiotowego, czy też okresu umieszczania urządzenia w pasie drogowym. Przeciwnie - taka interpretacja byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) (zob. wyrok NSA z 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, dostępny pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA).

Wysokość stawek może więc być uzależniona od różnic eksponowanych z uwagi na treść prawa budowlanego, a w szczególności w odniesieniu do wymagań dotyczących „urządzenia” lub „obektu budowlanego” (zob. wyrok NSA z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1829/13, CBOSA).

Oceny zatem wymaga, czy reklama świetlna i podświetlana są innym rodzajem obiektu budowlanego lub urządzenia niż reklama zdefiniowana w art. 4 pkt 23 u.d.p. (wg stanu prawnego na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały). Reklamą, zgodnie z definicją ustawową, był nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia

użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę. Przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, ze zm.) przewidywał zaś, że 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. Ustawa ta w przypadku reklam świetlnych i podświetlanych różnicowała wymagania wyłącznie w zależności od położenia tych obiektów na obszarze zabudowanym lub poza takim obszarem.

Powyższe uzasadnia wniosek, że nie jest dopuszczalne różnicowanie stawek opłat, z powołaniem się na art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p., za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych (reklam) o podobnym charakterze, które wykazują podobieństwo konstrukcyjne, realizujących przy tym takie same zadania. W tego rodzaju sytuacjach brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia zróżnicowanych stawek opłat za zajęcie przez takie obiekty budowlane pasa drogowego. Różnica polegająca wyłącznie na oświetleniu/podświetleniu budowli lub braku takiego oświetlenia nie może uzasadniać różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Tym samym uchwalenie § 4 ust. 1 pkt. 4 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z kryteriami wskazanymi w art. 40 ust. 9 u.d.p., gdyż ustalając opłaty za zajęcia pasa drogowego Rada Powiatu mogła różnicować ich wysokość wyłącznie na podstawie kryteriów wymienionych w ustawie, nie zaś w zależności od faktu zastosowania lub braku podświetlenia/oświetlenia obiektu budowlanego.

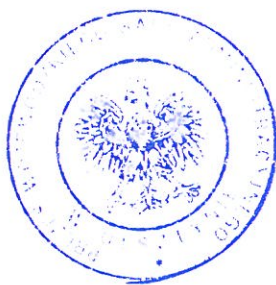
Treść art. 40 ust. 9 u.d.p. jednoznacznie wskazuje, że organ uchwałodawczy powiatu w ramach działań, o których mowa w art. 94 Konstytucji RP, nie może przekroczyć granicy ustawowego upoważnienia do ustalania stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego przez poszerzanie katalogu przesłanek wskazanych w tym przepisie.

Powyższe należy odnieść także do oceny legalności § 4 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały. Analiza art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p. i pozostałych regulacji u.d.p. nie pozwala bowiem na przyjęcie, że treść reklamy została uznana przez ustawodawcę za kryterium, które ma wpływ na wysokość przedmiotowych stawek opłat. W ustawie tej brak jest podstaw prawnych do różnicowania stawek opłat za reklamy umieszczone w pasie drogowym ze względu na ich treść.

Sygn. akt II SA/OI 471/19

Reasumując, stwierdzić należy, że art. 40 ust. 9 u.d.p. nie zawiera upoważnienia dla organów powiatu do uwzględnienia w podejmowanych uchwałach innych, niż wymienione przez ustawodawcę, kryteriów różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Bezspornie, akty prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie delegacji ustawowych i nie mogą ich przekraczać. W zaskarżonym zakresie uchwała przekracza niewątpliwie zakres upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p., co w konsekwencji oznacza, z uwagi na wagę stwierdzonego naruszenia, konieczność stwierdzenia nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt. 4 i 5 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Małgorzata Gajda
Małgorzata Gajda

