



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2015 r.

Poz. 1813

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.43.1.2015.KT3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2015 r.

Działając w oparciu o art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 25 lutego 2015 r. Nr IV/21/2015 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w Gminie Jeżów Sudecki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2015 r. Rada Miejska Jeżów Sudecki podjęła uchwałę Nr IV/21/2015 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w Gminie Jeżów Sudecki.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 marca 2015 r.

W toku badania legalności aktu stwierdzono podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 i 9 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Przepisem upoważniającym do podjęcia badanej uchwały jest art. 40 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym 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 przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł. Wynika z niego w sposób jednoznaczny, że Rada Gminy jest władna do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

W § 3 ust. 1 uchwały postanowiono, że: *Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2 [umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego] ustala się następujące roczne stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia: 1) poza obszarem zabudowanym - 22,00 zł; 2) w obszarze zabudowanym - 50,00 zł; 3) na drogowym obiekcie inżynierskim - 200,00 zł.*

Rada Gminy Jeżów Sudecki różnicowała zatem wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych ze względu na to, czy pas drogowy znajduje się w terenie zabudowanym, czy też poza takim terenem.

W ocenie Organu Nadzoru takie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie przyznaje bowiem radzie gminy upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na rodzaj terenu, przez który przebiega pas drogowy.

Artykuł 40 ust. 9 ustawy dopuszcza bowiem różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wyłącznie z uwzględnieniem: 1) kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, 2) rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, 3) procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, 4) rodzaju zajęcia pasa drogowego, 5) rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Powołany przepis w sposób enumeratywny wymienia czynniki, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywny katalog wyżej wskazanych czynników oznacza, że rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie czynników. Słuszność takiego stanowiska znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 337/12) „Mając powyższe na uwadze zasadny jest zarzut skargi sprowadzający się do stwierdzenia, że uchwała w części § 1 ust. 2 lit a i b – czyli w części ustalającej stawki opłat za zajęcie pasa drogowego - różnicuje te stawki w zależności od faktu zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego "poza obszarem zabudowanym" i "w obszarze zabudowanym", a zatem w oparciu o kryterium bezspornie nieujęte w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych ww. przepisie”.

W tym stanie rzeczy konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, gdyż zapisy te w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy o drogach publicznych. W opinii Organu Nadzoru wykazane naruszenia uzasadniają z kolei wnioskowanie o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ponieważ zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Pozostawienie pozostałych przepisów przedmiotowej uchwały, w sytuacji, w której zapisy § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały przestałyby obowiązywać ze względu na istotne naruszenie art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy skutkowałoby tym, że przedmiotowa uchwała zawierałaby niekompletne uregulowanie opłat za umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i w efekcie stanowiłaby niepełną realizację kompetencji Rady do ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczy m.in. umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07) pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Artykuł 40 ust. 3 ustawy przyznaje więc kompetencję radzie gminy do kompleksowego uregulowania materii opłat za zajęcie pasa drogowego. Wobec powołanego wyroku oraz zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji braku takiego uregulowania, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Rada Miejska zobowiązana jest bowiem do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11).

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 143 Zasad stanowi, że „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, Rada Gminy Jezów Sudecki była

obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Ponadto Organ Nadzoru stwierdza, że w rozpatrywanej uchwale doszło również do innych istotnych naruszeń prawa w prezentowanym poniżej zakresie.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że: *„Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat oblicza się proporcjonalnie do liczby miesięcy (wliczając miesiące niepełne umieszczenia urządzenia w pasie drogowym).”*

Należy wskazać, że powyższa kwestia została uregulowana przez ustawodawcę w art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie z treścią wspomnianego przepisu: „Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym 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”.

Z powyższego wynika zatem, że Rada podejmując § 3 ust. 4 uchwały dokonała modyfikacji art. 40 ust. 5 ustawy. Z przepisu ustawy wynika bowiem, że wysokość rocznych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego za niepełny rok kalendarzowy obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim, podczas gdy Rada postanowiła, że w takim przypadku wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym (z uwzględnieniem miesięcy niepełnych). Zdaniem Organu Nadzoru Rada nie była upoważniona do podejmowania kwestionowanego postanowienia. Kwestia ta została rozstrzygnięta przez ustawodawcę i Rada nie była uprawniona do powtarzania, a tym bardziej modyfikowania zapisów ustawowych.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 818/10) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 sierpnia 2014 r. (sygn. akt III SA/Łd 452/14).

W § 5 uchwały wprowadzono przepis, zgodnie z którym: *„Ustala się zerową stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w przypadku: 1) reklam umieszczanych przez Gminę Jeżów Sudecki, 2) reklam zawierających informacje o wydarzeniach kulturalno-oświatowych i sportowych organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i instytucje im podległe, 3) urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczanych przez Gminę Jeżów Sudecki.”*

W ocenie Organu Nadzoru zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w powyżej wymienionych przypadkach prowadzi do naruszenia art. 40 ust. 3, ust. 8 i ust. 9 ustawy.

Przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wymienia w sposób enumeratywny czynniki, które powinna uwzględnić rada gminy ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Tym samym, przywołane powyżej przepisy ustawy o drogach publicznych nie dopuszczają możliwości różnicowania

stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w oparciu o kryterium podmiotowe, zezwalając na wprowadzenie jedynie kryteriów przedmiotowych.

Rada Miejska wprowadzając zapisy § 5, uwzględniła kryteria inne niż przedmiotowe, różnicując stawki opłat w zależności od podmiotu zajmującego pas drogowy lub od treści reklamy, która to treść powoduje w konsekwencji wprowadzenie preferencyjnej stawki dla określonej kategorii podmiotów. Rada ustalając zerowe stawki w tych przypadkach zastosowała inne kryterium niż przewidziane w art. 40 ust. 9 ustawy i w tym zakresie przekroczyła umocowanie ustawowe.

Powyższe potwierdzają wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. (syng. akt II GSK 151/2008), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1824/2007), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 marca 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 88/2005), z dnia 2 lutego 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 465/2004), z dnia 21 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 818/10), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. akt III SA/Po 555/13), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 3 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Go 563/12) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Op 124/12). Mając zatem na względzie brzmienie art. 40 ust. 9 ustawy, nie sposób uznać za dopuszczalne różnicowanie sytuacji podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w zależności od treści reklamy, co przewiduje kwestionowany przepis uchwały.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Organu Nadzoru, zwolnienie niektórych podmiotów od ponoszenia opłaty, jest sprzeczne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 40 ust. 8 ustawy, narusza też bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Przepis art. 40 ust. 3 przewiduje bowiem, że za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, której wysokość stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest zatem obligatoryjne. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego, wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 tej ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:

T. Smolarz