



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 stycznia 2016 r.

Poz. 398

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.1.2016 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/137/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Miłkowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XVI/137/2015 w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Miłkowice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 24 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XVI/137/2015 Organ Nadzoru uznał, że narusza ona art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460).

Mocą uchwały nr XVI/137/2015 dokonano ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Miłkowice.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

W myśl art. 40 ust. 1-2 ustawy o drogach publicznych zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydawanego w drodze decyzji. Zezwolenie to dotyczy: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym, 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami ruchu i potrzebami zarządzania drogami jest związane z obowiązkiem ponoszenia opłat. Stanowi o tym art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Upoważnienie do ustalania stawek za zajęcie pasa drogowego dla organu stanowiącego gminy zawarte jest w 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.”. Stosownie do normy zawartej w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych 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.

Tymczasem w §1 ust. 2 uchwały nr XVI/137/2015 Rada Gminy postanowiła: "Za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, stawki opłaty rocznej wynoszą: a) 20,00 zł/1m² powierzchni pasa drogowego poza obszarem zabudowanym, zajętego przez rzut poziomy urządzenia, b) 40,00 zł/1m² powierzchni pasa drogowego w obszarze zabudowanym, zajętego przez rzut poziomy urządzenia, c) 100,00 zł/1m² rzutu poziomego urządzenia znajdującego się na obiekcie mostowym."

Jak wynika z powyższego, w §1 ust. 2 lit. "a" i "b" uchwały Rada zróżnicowała wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, ze względu na to, czy pas drogowy znajduje się w obszarze zabudowanym, czy też poza takim obszarem. 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. Przytoczony wcześniej art. 40 ust. 9 powyższej ustawy dopuszcza bowiem różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wyłącznie z uwzględnieniem przesłanek w nim wyrażonych. 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 1207/12-utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. - sygn. akt II GSK/495/13) stwierdził: „Nie można jednak - zdaniem Sądu - odczytywać powołanego przepisu w oderwaniu od pozostałych regulacji dotyczących pasa drogowego, zawartych w rozdziale 4 ustawy o drogach publicznych. Redakcja tego przepisu i umieszczenie wśród innych, regulujących kwestie odpłatności za zajęcia pasa drogowego, pozwala na wyciągnięcie wniosku, że rada gminy - ustalając stawki opłat - nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może zatem nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi.”. Należy stwierdzić, iż żaden z wymienionych w art. 40 ust. 9 ustawy czynników nie obejmuje zróżnicowania stawek opłat ze względu na fakt, iż pas drogowy znajduje się w obszarze zabudowanym, czy też poza obszarem zabudowanym. Słuszność takiego stanowiska znajduje również 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.”.

Z kolei zapis §1 ust. 2 lit. "c" uchwały został skonstruowany w sposób niezgodny z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 5 ustawy o drogach publicznych, ponieważ jego literalne brzmienie sugeruje, że opłata w wysokości 100 zł dotyczy 1m² rzutu poziomego urządzenia znajdującego się na obiekcie mostowym. Tymczasem według art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych: "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." Przedstawione sformułowanie §1 ust. 2 lit. "c" uchwały, może być mylące dla adresatów uchwały, gdyż kompetencja do ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez urządzenia wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy odnosi się do opłat za

jednostkę miary powierzchni zajętego pasa drogowego a nie powierzchni (poła) urządzenia, które ten pas zajmie.

W tym stanie rzeczy konieczne jest stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 uchwały, gdyż zapisy te w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Jednak stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, ponieważ zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Sytuacja, w której zapisy §1 ust. 2 uchwały nie obowiązują ze względu na istotne naruszenie art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy o drogach publicznych powoduje, iż uchwała nie przewiduje opłat za umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (w tym zakresie poprawnie jest uregulowana jedynie opłata na drogowym obiekcie mostowym). Uchwała stanowiłaby zatem niepełną realizację kompetencji Rady do ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Według wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (sygn. akt 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. 8 w związku z ust. 3 ustawy o drogach publicznych 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 Gminy 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11).

Uzupełniająco należy zaznaczyć, iż zgodnie z §119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 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: „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 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).

Wymaga także zasygnalizowania, iż prawidłowy zapis §1 ust. 3 lit. "b" uchwały powinien wyglądać w sposób następujący: „Za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz za umieszczenie reklam, stawki opłat wynoszą: b) 0,50 zł/1m² za każdy dzień zajmowania pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy powierzchni reklamy.”. Jak stanowi bowiem art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych „Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala 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.”.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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 ust. 1 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:
P. Hreniak