



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 28 września 2015 r.

Poz. 3349

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.256.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 22 września 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/54/15 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 27 sierpnia 2015r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieniężnie, na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr XI/54/15 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Wskazano także art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, 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 m<sup>2</sup> 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.

Z powyższego przepisu wynika, że Rada Miejska w Pieniężnie jest władna do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Rada w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła:

„Za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustala się roczną stawkę opłat za 1m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia:

- poza terenem zabudowanym - 16,00 zł;
- w terenie zabudowanym - 42,00 zł;
- na drogowym obiekcie inżynierskim - 105,00 zł.”,

Ponadto, Rada w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały przyjęła:

„Za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustala się dzienne stawki opłat za 1m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego:

- poza obszarem zabudowanym - 0,20 zł;
- w obszarze zabudowy - 0,30 zł;”,

Z kolei w § 4 ust. 2 uchwały Rada przyjęła:

„Za umieszczenie w pasie drogowym reklamy ustala się dzienne stawki opłat za 1m<sup>2</sup> reklamy:

- umieszczonej na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – 0,35 zł,
- innej niż wymienione w § 4 ust. 2 pkt 1 – 1,10 zł”,

Oznacza to, że Rada postanowiła zróżnicować roczne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustalając stawki za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętej przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia oraz obiektu budowlanego w zależności od lokalizacji drogi w obszarze zabudowanym lub poza obszarem zabudowanym. Ponadto Rada wprowadziła kryterium lokalizacji oraz rodzaju reklamy, ustalając odrębne stawki za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętej przez reklamę na obiekcie, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza oraz inną.

Tymczasem art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych stanowi, że 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.

Powyższy przepis wprowadza możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak w zależności od kryteriów w nim zawartych. Enumeratywne wyliczenie tych czynników oznacza, że Rada, ustalając stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Żaden z czynników wymienionych w ustawie nie obejmuje kryterium zabudowania terenu oraz lokalizacji czy rodzaju reklamy. Kwestia ta niejednokrotnie była przedmiotem orzecznictwa sądowego, które potwierdza przedstawione wyżej stanowisko (wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. sygn. 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 oraz z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/2004). Katalog kryteriów, określony w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, według których mogą być różnicowane stawki opłat za zajęcie pasa drogowego jest zamknięty. Ustawa nie daje uprawnień do wprowadzenia innych kryteriów różnicowania stawek (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r., nr 64/K/09; podobnie uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 6 lipca 2005 r., nr XIV/37/S/2005).

Działanie polegające na wprowadzeniu innych niż określone w art. 40 ust. 9 przedmiotowej ustawy przesłanek różnicowania opłat za zajęcie 1m<sup>2</sup> pasa drogowego narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stwierdzone naruszenie musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności określonej regulacji, mając bowiem na względzie brzmienie art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, nie sposób uznać za dopuszczalne różnicowanie sytuacji zobowiązanych do uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w zależności od przesłanek nie wymienionych przez ustawodawcę, który nie przewidział w normie kompetencyjnej dodatkowego upoważnienia do rozszerzenia ich zamkniętego katalogu (poprzez na przykład zwrot "w szczególności").

Należy pamiętać, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych

oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Mając na uwadze, iż stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i 2 skutkowałoby pozostaniem w obiegu prawnym uchwały niepełnej, normującej jedynie tylko część materii przekazanej radzie gminy do uregulowania przez art. 40 ust. 8 ustawy, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/54/15 w całości.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, iż z naruszeniem prawa przyjęte zostały postanowienia § 6 uchwały ponieważ zapisy te zostały uregulowane w ustawie i nie powinny być przedmiotem regulacji uchwałą Rady Miejskiej zwłaszcza w zmienionej formie. Należy wskazać, iż powtórzenie regulacji ustawowych, lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r, sygn. akt: SA/Wr 479/11).

Ponadto w § 11 Rada postanowiła wprowadzić wzory wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz zawiadomienia o zajęciu pasa drogowego zgodnie z załącznikami 1-6 do uchwały. Regulacje te zostały wprowadzone z przekroczeniem delegacji ustanowionej w art. 40 ust. 8 ustawy, który upoważnia radę jedynie do ustalenia stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Ponadto elementy wniosku, o których mowa w załącznikach do kwestionowanej uchwały zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481). W związku z powyższym uznać należy, że Rada istotnie naruszyła prawo, wprowadzając regulacje bez umocowania ustawowego.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Marian Podziewski