



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 października 2017 r.

Poz. 6717

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.494.2017.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 października 2017 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868)

orzekam

nieważność Uchwały Nr 222/XXXVI/2017 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 25 września 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 222/XXXVI/2017 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 25 września 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 września 2017 r.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.).

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Rada Powiatu Wrzesińskiego na sesji zwołanej w dniu 25 września 2017 r. podjęła uchwałę Nr 222/XXXVI/2017, zwaną dalej: „uchwałą zmieniającą”, w której dokonała zmiany uchwały Nr 29/V/2015 z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego przez co zakres jej regulacji musi mieć oparcie w istniejącej podstawie prawnej i mieścić się w granicach przyznanego upoważnienia ustawowego. Wynika to bezpośrednio z konstytucyjnej zasady praworządności, zgodnie z którą 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.

Po przeanalizowaniu treści badanej uchwały organ nadzoru doszedł do wniosku, iż została ona uchwalona z istotnym naruszeniem prawa, gdyż przy jej podjęciu rada powiatu przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych 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.

Powyższy przepis zobowiązuje radę powiatu jedynie do określenia w uchwale wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, o których mowa w ust. 4-6 oraz wskazuje maksymalne wysokości tych stawek, których w uchwale rada powiatu nie może przekroczyć.

Natomiast w § 1 pkt 1 ocenianej uchwały rada powiatu dokonała zmiany § 3 uchwały Nr 29/V/2015 poprzez dodanie ust. 2, w myśl którego za umieszczenie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (sanitarnej, ogólnospławnej i deszczowej) stawki pomniejsza się o 50%. W opinii organu nadzoru norma kompetencyjna z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych nie legitymuje rady powiatu do ustanawiania w drodze uchwały całkowitych bądź częściowych ulg czy zwolnień w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego. Jedyne dopuszczalne przypadki wyłączenia poboru opłat za zajęcie pasa drogowego przewiduje art. 40 ust. 6a przywołanej ustawy. Zgodnie z jego treścią - nie pobiera się opłaty za zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczaniem w pasie drogowym tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz znaków informujących o formie ochrony zabytków. Ustawodawca w ten sposób wprowadził wyjątek od ogólnej zasady wynikającej z art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, że za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłaty. Rada powiatu wprowadzając 50% ulgę de facto zezwoliła na odstąpienie w części od obowiązku pobrania opłaty za umieszczanie urządzeń w pasie drogowym wskazanych w § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, do czego nie była uprawniona ani przez art. 40 ust. 8 ani przez żaden inny przepis ustawy o drogach publicznych.

W § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej rada powiatu nadała nowe brzmienie § 3 ust. 3 uchwały Nr 29/V/2015 poprzez zapis, że „w przypadku, gdy umieszczanie urządzeń w pasie drogowym służy zaspokojeniu szczególnych potrzeb społecznych, upoważnia się Zarząd Powiatu Wrzesińskiego do obniżenia stawki, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 niniejszej uchwały, o nie więcej niż 50%”. Zdaniem organu nadzoru powyższą regulacją rada powiatu istotnie naruszyła art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych w kilku aspektach:

- podobnie jak w przypadku § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały rada przewidziała przyznanie ulgi w opłacie za zajęcie pasa drogowego,
- do przyznania ulgi rada upoważniła organ wykonawczy powiatu,
- rada określiła maksymalną wysokość ulgi, jaka może być udzielona podmiotowi zobowiązanemu do uiszczenia opłaty,
- przyznanie ulgi w opłacie rada uzależniła od celu w jakim umieszczone zostają urządzenia w pasie drogowym, wskazując, iż muszą one służyć zaspokojeniu szczególnych potrzeb społecznych.

W konsekwencji rada powiatu stanowiąc o ww. kwestiach w drodze uchwały wykroczyła poza zakres przyznanej delegacji ustawowej. Należy podkreślić, iż organ stanowiący nie może dowolnie interpretować treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt III SA/Po 593/15, uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej rada powiatu uchyliła § 5 uchwały Nr 29/V/2015. Tymczasem rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 kwietnia 2015 r. o numerze KN-I.4131.1.142.2015.11 Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 5 wskazanej uchwały. Wobec niezaskarżenia do sądu administracyjnego przez radę powiatu rozstrzygnięcia organu nadzoru, stało się ono prawomocne. Skutkiem tego z obrotu prawnego został wyeliminowany § 5 uchwały Nr 29/V/2015. W związku z powyższym na mocy § 1 pkt 3 podjętej uchwały zmieniającej rada powiatu nie mogła uchylić nieistniejącego już przepisu uchwały Nr 29/V/2015, bowiem z chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego utraciła ona kompetencje do decydowania o bycie prawnym tegoż przepisu uchwały. Takie działanie organu stanowiącego zdaniem organu nadzoru naruszyło podstawowe zasady polskiego systemu prawnego, wyrażone w art. 2 i 7 oraz 94 Konstytucji RP.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, iż treść § 2 ust. 2 uchwały Nr 29/V/2015 z dnia 26 marca 2015 r. również istotnie narusza art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, bowiem analogicznie jak w przypadku § 1 pkt 1 i 2 uchwały zmieniającej, wprowadza możliwość pomniejszania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego o 50% w sytuacji prowadzenia robót w celu budowy, przebudowy i remontu sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (sanitarnej, ogólnospławnej i deszczowej).

Mając na uwadze powyższe okoliczności, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Marlena Małąg