



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2017 r.

Poz. 1863

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.120.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 3, § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 i 2 uchwały nr XXV.259.2017 Rady Gminy Złotów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 26 stycznia 2017 r. Rada Gminy Złotów podjęła uchwałę nr XXV.259.2017 w sprawie ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego (zwaną dalej: „uchwałą”). Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 i 1920).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 lutego 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W przepisach § 2 uchwały Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (ust. 1), za umieszczenie w pasie drogowym reklam (ust. 2), za 1m² powierzchni pasa drogowego drogi zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia (ust. 4) oraz za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 2 ust. 1-3 (ust. 5). Ponadto w przedmiotowej uchwale Rada uregulowała kwestie odnoszące się do sposobu naliczania opłat, przyjmując, że:

- 1) „zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień” (§ 2 ust. 3);
- 2) „stawki opłat, o których mowa w § 2 nalicza się za każdy rozpoczęty m² zajętej powierzchni pasa drogowego” (§ 4 ust. 1);
- 3) „opłatę określoną w § 2 ust. 5 nalicza się proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym” (§ 4 ust. 2).

W ocenie organu nadzoru ww. postanowienia § 2 ust. 3 oraz § 4 ust. 1 i 2 uchwały Rada podjęła z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.; zwanej dalej: „ustawą”), wkraczając jednocześnie w sposób bezprawny (tj. bez podstawy prawnej) w materię uregulowaną ustawowo.

Wyjaśnić należy, że przedłożona do oceny uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych obowiązujących na obszarze działania

organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności: nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów skutkuje nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Stosownie do zapisów art. 40 ust. 8 ustawy 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. W dalszej treści omawianego przepisu ustawodawca określa maksymalną wysokość stawek przyjmując, że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6 (tj. dotyczącej zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 oraz umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam), nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 (tj. opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego), nie może przekroczyć 200 zł.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane upoważnienie ustawowe nie uprawnia rady gminy do regulowania w przedmiotowej uchwale kwestii odnoszących się do sposobu naliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego w oparciu o ustaloną wysokość stawek tejże opłaty. Materię tę w odniesieniu do poszczególnych rodzajów opłat unormował sam ustawodawca w przepisach art. 40 ust. 4-6 i 10 ustawy, nie upoważniając organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji w tym zakresie.

Odnotować w tym miejscu należy, że zasadę, iż „zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień” ustawodawca formułuje jedynie w art. 40 ust. 4 ustawy, a zatem w odniesieniu do opłat za zajęcie pasa drogowego m.in. w celu prowadzenia robót w pasie drogowym. Brak jest natomiast adekwatnego zapisu w regulacji art. 40 ust. 6 ustawy, która odnosi się do sposobu ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym m.in. reklam, co – w świetle zasady racjonalnego ustawodawcy – przyjąć należy za zabieg celowy. Natomiast kwestionowany zapis § 2 ust. 3 uchwały, ze względu na jego umiejscowienie, odnosi się, w ocenie organu nadzoru, nie tylko do stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (ustalonej w § 2 ust. 1 uchwały), ale także do stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklam (ustalonej w § 2 ust. 2 uchwały), co należy odczytać jako sprzeczne z wolą ustawodawcy wynikającą z art. 40 ust. 6 ustawy.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada ustaliła, że „opłatę określoną w § 2 ust. 5 nalicza się proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”. W ocenie organu nadzoru zapis ten nie tylko wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, ale również pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 4 ustawy. W § 2 ust. 5 uchwały Rada ustaliła bowiem stawkę opłaty „za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 2 ust. 1-3”. Z art. 40 ust. 4 ustawy jasno wynika, że opłatę za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności (w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3) ustala się jako „iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego”. Odnotować też należy, że zasada proporcjonalnego naliczania opłaty, jaką Rada ustaliła w § 4 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do opłaty, która – zgodnie z ustawą – naliczana jest za liczbę dni zajmowania pasa drogowego, należy uznać za regulację zbędną, a wręcz wprowadzającą wątpliwości interpretacyjne.

Nawet gdyby uznać, że Rada omyłkowo odwołała się w § 4 ust. 2 uchwały do przepisu § 2 ust. 5 - zamiast do przepisu § 2 ust. 4, w którym ustalone zostały „roczne stawki opłat za 1m² powierzchni pasa drogowego drogi, zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia” – przyjęty przez Radę sposób ustalenia opłaty byłby sprzeczny ze sposobem określonym w art. 40 ust. 5 ustawy. Ustawodawca bowiem w sytuacji, gdy umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym

obiekcie inżynierskim następuje na okres krótszy niż rok, przyjmuje zasadę, że opłata naliczana jest proporcjonalnie do liczby dni (a nie: miesięcy) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym.

W odniesieniu do § 2 ust. 5 uchwały organ nadzoru zauważa ponadto, że Rada błędnie odwołała się w tym przepisie do § 2 ust. 1-3. Regulacja § 2 ust. 3 uchwały nie wymienia bowiem celu zajęcia pasa drogowego.

Z kolei przepis § 4 ust. 1 uchwały, w myśl którego: „stawki opłat, o których mowa w § 2 nalicza się za każdy rozpoczęty m² zajętej powierzchni pasa drogowego”, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 40 ust. 10 ustawy. Powołany przepis ustawy brzmi: „zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 3 ust. 2 uchwały, w myśl którego: „nie podlega opłacie zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 ust. 1-3 w przypadku budowy i umieszczenia urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, których właścicielem będzie Gmina Złotów”. Regulacja ta, w ocenie organu nadzoru, narusza prawo z dwóch powodów. Po pierwsze jest ona sprzeczna z art. 40 ust. 9 ustawy, który to przepis wprowadza możliwość ustalenia stawek opłat w zależności od rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym (pkt 5), jednakże nie daje on podstaw do ustalenia opłat w odniesieniu do określonej kategorii podmiotów. O ile zatem – w świetle art. 40 ust. 9 ustawy – możliwe jest ustalenie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, o tyle zapis, iż dotyczy to urządzenia stanowiącego własność określonego podmiotu nie znajduje uzasadnienia prawnego w omawianym przepisie.

Po drugie – Rada naruszyła prawo dokonując w § 3 ust. 2 uchwały zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego. W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 8 ustawy nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek zwolnień podmiotowych czy też przedmiotowych od omawianej opłaty. Zaznaczyć należy, że również w art. 40 ust. 3 ustawy, z którego wynika obowiązek pobierania opłaty za zajęcie pasa drogowego, ustawodawca nie wprowadził żadnych wyjątków od tej zasady, jak również nie upoważnił do tego prawodawcy miejscowego.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann