



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2017 r.

Poz. 625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.14.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/173/16 Rady Gminy Kochanowice z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Kochanowice na drogach gminnych dla których Gmina Kochanowice jest zarządcą - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2016 r. Rada Gminy Kochanowice podjęła uchwałę Nr XXI/173/16 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Kochanowice na drogach gminnych, dla których Gmina Kochanowice jest zarządcą. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 3 ustawy, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Natomiast, jak wynika z treści 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, 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. Należy wskazać, iż powyższy przepis przyznaje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do ustalenia dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, lecz nie do regulowania zwolnień z ww. opłaty. Dodatkowo, należy podkreślić, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie podkreśla się, że sformułowanie art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych "za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę" wskazuje, że to zajęcie związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zatem pobieranie opłaty jest obligatoryjne (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt II SA/Go 448/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Tymczasem, § 1 pkt 1 uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 40 ust. 8 ustawy. Zgodnie z treścią ww. paragrafu uchwały dokonano zmiany uchwały Nr IV/27/15 Rady Gminy Kochanowice z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Kochanowice na drogach gminnych, dla których Gmina Kochanowice jest zarządcą, poprzez dodanie do jej treści § 2a w brzmieniu „2a. Zwalnia się z opłat za zajęcie pasa drogowego, o których mowa w § 1 Gminę Kochanowice oraz jej jednostki organizacyjne.” W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy dokonując zwolnienia z przedmiotowej opłaty, przekroczyła upoważnienie zawarte w wyżej wymienionym przepisie ustawy. W ramach delegacji ustawowej Rada Gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia stawki opłat w zależności od celu zajęcia pasa drogowego, nie zaś do wprowadzenia zwolnienia od opłat za zajęcie pasa drogowego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II GSK 437/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) "(...) ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie miasta i gminy, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę, jak również zaniżeniem wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Przemawia za takim stanowiskiem również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty, której zakres przedmiotowy określony jest w art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p. Wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 tej ustawy".

Dodatkowo, organ nadzoru podkreśla, iż bez znaczenia jest, że w przedmiotowej sprawie zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego dotyczy Gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, jako że ustawodawca nie przewidział żadnych zwolnień podmiotowych. Podzielić zatem należy, prezentowane w powołanym powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowisko: "(...) wyliczone za zajęcie pasa drogowego opłaty są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i stanowią dochód gminy (art. 40a u.d.p.). Ustawodawca w art. 40 ust. 8 u.d.p. upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do określania wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego drogi, której jest zarządcą, ale upoważnienie to miało na celu zapewnienie miastu realnych dochodów z tych opłat, w celu niewątpliwie zapewnienia możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań w zakresie drogownictwa. Jednostki samorządowe, jako realizujące zadania publiczne, nie mogą dowolnie dysponować uzyskanymi z tego tytułu dochodami, a w szczególności z nich rezygnować, gdyż w ten sposób i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji zadań i wysokość kwoty, która winna być na ich realizację przeznaczona (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02/, LEX nr 126802). Nie jest to, zatem tylko kwestia zbędnych operacji księgowych."

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/173/16 Rady Gminy Kochanowice z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Kochanowice na drogach gminnych dla których Gmina Kochanowice jest zarządcą, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kochanowice,
2. a/a.