



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6393



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.185.7.2013

Wrocław, dnia 2 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 595)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 we fragmencie: „z zastrzeżeniem, że: za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym tablic informacyjnych ustawionych na granicy gminy lub powiatu tzw. „witaczy”, lub innych tablic reklamowych promujących miejscowość, gminę, powiat, rejon geograficzny, dziedzictwo kulturowe, pomniki pamięci narodowej, pomniki przyrody, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz i zarazem nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej ustala się stawkę opłaty w wysokości - 0,01 zł/1m² powierzchni tablicy”

uchwały Rady Powiatu Polkowickiego Nr XXV/203/2013 z dnia 20 listopada 2013 roku zmieniającej uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 listopada 2013 r. Rada Powiatu Polkowickiego podjęła uchwałę Nr XXV/203/2013 zmieniającą uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Przedmiotowa uchwała została przesłana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej e-PUAP i wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 listopada 2013 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie wskazanego w sentencji fragmentu § 1 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rada Powiatu Polkowickiego przedmiotową uchwałą dokonała zmiany uchwały pierwotnej Nr XX/157/2013 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

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 uchwałodawczego powiatu 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.

Rada Powiatu Polkowickiego uchwałą Nr XXV/203/2013 z dnia 20 listopada 2013 roku dokonała zmiany uchwały Nr XX/157/2013 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, nadając paragrafem 1 pkt 2 uchwały Nr XXV/203/2013 nowe brzmienie § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały Nr XX/157/2013: „reklam, za każdy dzień zajęcia pasa drogowego stawka w wysokości – 2,00 zł/1 m² powierzchni reklamy z zastrzeżeniem, że: za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym tablic informacyjnych ustawionych na granicy gminy lub powiatu tzw. „witaczy”, lub innych tablic reklamowych promujących miejscowość, gminę, powiat, rejon geograficzny, dziedzictwo kulturowe, pomniki pamięci narodowej, pomniki przyrody, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz i zarazem nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej ustala się stawkę opłaty w wysokości - 0,01 zł/1m² powierzchni tablicy”.

Wskazana wyżej regulacja nie może zostać uznana za prawidłową realizację normy kompetencyjnej z uwagi na brzmienie art. 40 ust. 9 ustawy, w którym wymieniono czynniki, które jednostka samorządu terytorialnego uwzględnia, jeśli ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie tych kryteriów oznacza, że rada ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie.

Należy jednakże zaznaczyć, iż przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wprowadza możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Trzeba zatem stwierdzić, iż w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów, nie istnieje możliwość wprowadzenia zróżnicowania wysokości stawek opłat w zależności od treści reklamy. Kryterium takie nie może zostać uznane za żadne z dopuszczonych do zastosowania przez ustawodawcę. Oczywistym jest, że wprowadzone kryterium nie odwołuje się do kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty. Nie budzi żadnych wątpliwości organu nadzoru, że w kwestionowanym przepisie nie zastosowano także kryterium procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni ani też rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego, umieszczonego w pasie drogowym. Nie może być mowy także o uznaniu przyjętego w uchwale zróżnicowania za zastosowanie kryterium rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, bowiem chodzi tu o wskazanie zajętej części pasa drogowego przy uwzględnieniu definicji pasa drogowego, zawartej w art. 4 pkt 1 ustawy, określającej pas drogowy jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Jeśli chodzi o rodzaj zajęcia pasa drogowego, to niewątpliwie chodzi tu o typ tego zajęcia, rodzaj czynności, jakie mają być na nim dokonywane, a które wymienia art. 40 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r. – sygn. akt IV SA/Wr 465/04). W tym konkretnym przypadku regulacja uchwały dotyczy stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu określonym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, czyli umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Rodzajem zajęcia jest tu więc umieszczenie w pasie drogowym reklamy, a nie reklamy o konkretnej treści.

Rada Powiatu wprowadzając w § 1 ust. 3 pkt 2 zmienianej uchwały Nr XX/157/2013 określoną stawkę opłaty w wysokości 0,01 zł/1 m² powierzchni tablicy posłużyła się zatem nieznanym ustawie kryterium treści reklamy, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalając stawki opłat dla dróg, których jest zarządcą, musi bowiem ściśle uwzględniać enumeratywnie wskazane kryteria ujęte w art. 40 ust. 9 ustawy. Wyjście poza tak określony przez ustawodawcę obszar możliwej regulacji, każdorazowo stanowić będzie przekroczenie kompetencji prawodawczej.

Na brak możliwości zastosowania innych kryteriów różnicowania stawek opłat, ustalanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, niż tych wskazanych przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy, wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r. IV SA/Wr 465/2004 a także w wyroku z dnia 29 marca 2006 r. IV SA/Wr 88/2005, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2008 r. VI SA/Wa 1824/2007, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 2008 r. GSK 151/2008 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 maja 2010 r. II SA/Go 233/2010. W wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 818/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wprost wskazał, że: „*Uchwała określająca stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem w zależności od kryterium nie ujętego w art. 40 ust. 9 u.d.p., czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe.*”.

Mając na uwadze powyższe podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast na mocy art. 94 Konstytucji 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. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę - formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. 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 dnia 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)"*.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa