



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 4456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.161.2015.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 4 lit. a i lit. b oraz § 2 w części: „kalendarzowy” uchwały nr IX/57/15 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

UZASADNIENIE

W dniu 12 listopada 2015 r. Rada Miejska w Lipsku podjęła uchwałę nr IX/57/15 w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, która 20 listopada 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre postanowienia zawarte w przepisach merytorycznych niniejszej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.), tym samym 27 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Należy zauważyć, iż zgodnie z wyżej wskazanym upoważnieniem: „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.

Przenosząc powyższe na grunt badanej uchwały, organ nadzoru zauważa, iż Rada Miejska w Lipsku ustalając w § 1 pkt 4 lit. a i lit. b kwestionowanego aktu prawnego roczne stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczanego urządzenia, zróżnicowała ich wysokość ze względu na to, czy pas drogowy znajduje się w obszarze zabudowanym, czy też poza obszarem zabudowania.

W ocenie organu nadzoru takie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie przyznaje radzie gminy upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na rodzaj terenu, przez który przebiega pas drogowy.

Powołany przepis art. 40 ust. 9 ww. ustawy w sposób enumeratywny wymienia czynniki, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zamknięty katalog wyżej wskazanych czynników oznacza, że rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie, czynników. Słuszność takiego stanowiska organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych, zgodnie z którymi: „zróżnicowanie wysokości stawek może zatem nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1207/12) oraz „mając powyższe na uwadze zasadny jest zarzut skargi sprowadzający się do stwierdzenia, że uchwała w części § 1 ust. 2 lit a i b – czyli w części ustalającej stawki opłat za zajęcie pasa drogowego - różnicuje te stawki w zależności od faktu zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego „poza obszarem zabudowanym” i „w obszarze zabudowanym”, a zatem w oparciu o kryterium bezspornie nieujęte w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych w ww. przepisie.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 337/12).

W toku badania legalności przedmiotowej regulacji, organ nadzoru stwierdził, iż w rozpatrywanej uchwale doszło również do innego istotnego naruszenia prawa w prezentowanym poniżej zakresie.

W § 2 uchwały Rada postanowiła, że: *„Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat oblicza się proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”*.

Wprowadzając powyższy zapis do badanej uchwały Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem opłatę za zajęcie pasa drogowego w tym właśnie celu, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Należy zaznaczyć, iż Rada Miejska w Lipsku zastąpiła ustawowe pojęcie „rok” pojęciem „rok kalendarzowy”, dokonując tym samym wykładni pojęcia ustawowego poprzez zawężenie jego znaczenia. Zdaniem organu nadzoru, wyraz „rok” to nie tylko rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 793/10), „przepis art. 40 ust. 8 ustawy odnosi się do sposobu obliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego za każdy rok zajęcia pasa, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym”.

Przepisy prawa miejscowego stanowionego przez gminę nie mogą modyfikować przepisów ustawowych gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Zasada ta stanowi element demokratycznego państwa prawnego i jest związana z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska