



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 czerwca 2020 r.

Poz. 2712

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.161.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 17 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. pkt 4) i 5) uchwały Nr XXII/192/2020 Rady Gminy Czarna z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Czarna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 maja 2020 r. Rada Gminy Czarna podjęła uchwałę Nr XXII/192/2020 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie powyższej uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 470).

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 gminy 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 Gminy Czarna w § 4 pkt 3) uchwały Nr XXII/192/2020 ustaliła dzienną stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia reklam, za każdy dzień zajęcia pasa drogowego w wysokości - 0,40 zł/1 m² powierzchni reklamy z zastrzeżeniem pkt 4) i 5), gdzie określono stawki dla reklam związanych z informacją o działalności gospodarczej lub reklam informujących o gminie, powiecie czy województwie w postaci planów, map tablic itp.

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. Wyjście poza tak zakreślony 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 RP, 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. 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. (K 25/99, 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 należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński